

Internasjonal regulering og kontroll av utslipp av ballastvann fra skip

Staters rett og plikt til å hindre, redusere og kontrollere utilsiktet
introduksjon av fremmede marine arter via ballastvann etter
Havrettskonvensjonen og Ballastvannkonvensjonen

Kandidatnr: 127

Veileder: Hans Christian Bugge

Leveringsfrist: 11. april 2005

Til sammen 39956 ord

Dato 11. april 2005

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	PROBLEMSTILLING	1
1.2	NÆRMERE OM AVHANDLINGENS TEMA	2
1.2.1	INNLEDNING	2
1.2.2	DET FAKTISKE PROBLEMET	3
1.3	AVGRENSNINGER	8
1.4	DEFINISJONER	9
1.4.1	INNLEDNING	9
1.4.2	BALLAST – OGSÅ SEDIMENTER	9
1.4.3	FREMMEDE MARINE ARTER	10
1.4.3.1	Fremmede	10
1.4.3.2	Marine	10
1.4.4	HÅNTERING OG BEHANDLING AV BALLASTVANN	10
1.4.5	FLAGGSTAT, HAVNESTAT OG KYSTSTAT	11
1.4.6	DE MARINE SONENE	12
1.5	OM KILDENE	13
1.5.1	INNLEDNING	13
1.5.2	HAVRETTSKONVENSJONEN	13
1.5.3	KONVENSJONEN OM BIOLOGISK MANGFOLD	14
1.5.4	KONVENSJONEN OM HINDRING AV FORURENSNING FRA SKIP	15
1.5.5	PARIS MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON PORT STATE CONTROL	16
1.5.6	IMO RESOLUSJON A.868(20) “GUIDELINES FOR THE CONTROL AND MANAGEMENT OF SHIPS’ BALLAST WATER TO MINIMIZE THE TRANSFER OF HARMFUL AQUATIC ORGANISMS AND PATHOGENS”	16
1.5.7	BALLASTVANNKONVENSJONEN	18
1.5.8	BEMERKNINGER OM KILDESITUASJONEN	20
1.6	VEIEN VIDERE	21
<u>2</u>	<u>FORBINDELSESLINJER MELLOM HAVRETTSKONVENSJONEN OG BALLASTVANNKONVENSJONEN</u>	<u>23</u>

2.1	INNLEDENDE BEMERKNINGER	23
2.2	”GENERALLY ACCEPTED INTERNATIONAL RULES AND STANDARDS”	25
2.3	HVA SKAL TIL FOR AT EN INTERNASJONAL REGEL ELLER STANDARD ER Å ANSE SOM ”GENERALLY ACCEPTED”?	28
2.3.1	INNLEDNING	28
2.3.2	KRAVET TIL ”GENERALLY ACCEPTED”	30
2.3.2.1	”Rules and standards”	30
2.3.2.2	Kravet til oppslutning	30
2.4	FØLGENE AV BRUKEN AV HENVISNINGEN TIL ”INTERNATIONAL RULES AND STANDARDS”	33
2.5	FORHOLDET MELLOM HAVRETTSKONVENSJONEN OG BALLASTVANNKONVENSJONEN	36
2.6	OPPSUMMERING	38

3 HAVRETTSKONVENSJONENS BESTEMMELSER AV BETYDNING FOR Å HINDRE, REDUSERE OG KONTROLLERE INTRODUKSJONER AV FREMMEDE ARTER VIA BALLASTVANN

3.1	INNLEDNING	39
3.2	ER INTRODUKSJON AV FREMMEDE MARINE ARTER VIA UTSLIPP AV BALLASTVANN “FORURENSNING AV DET MARINE MILJØ” I HAVRETTSKONVENSJONENS FORSTAND?	39
3.2.1	INNLEDNING	39
3.2.2	LEGALDEFINISJONEN AV “POLLUTION” AV DET MARINE MILJØ	40
3.2.3	HAVRETTSKONVENSJONEN ART. 196 ”USE OF TECHNOLOGIES OR INTRODUCTION OF ALIEN OR NEW SPECIES”	41
3.2.4	ØVRIGE MOMENTER	45
3.2.5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	47
3.3	GENERELT OM STATERS RETT OG PLIKT ETTER HAVRETTSKONVENSJONEN TIL Å BESKYTTE HAVMILJØET MOT INTRODUKSJONER AV FREMMEDE MARINE ARTER VIA BALLASTVANN	48
3.4	UTGANGSPUNKTET FOR JURISDIKSJON I HAVOMRÅDENE	51
3.5	FLAGGSTATENS LOVGIVINGS- OG HÅNDHEVINGSJURISDIKSJON	51
3.6	KYST- OG HAVNESTATERS LOVGIVINGSJURISDIKSJON	53
3.6.1	GENERELT	53
3.6.2	HAVN OG INDRE FARVANN	54
3.6.2.1	Adgang til havn og indre farvann	54
3.6.2.2	Omfanget av og begrensninger i kyst- og havnestatens lovgivingsjurisdiksjon	55
3.6.2.3	Vilkår som medfører virkninger for andre soner	58
3.6.3	TERRITORIALFARVANNET	61
3.6.3.1	Innledning	61

3.6.3.2	Uskyldig gjennomfart	62
3.6.3.3	Kyststatens lovgivingsjurisdiksjon	65
3.6.4	ØKONOMISK SONE	67
3.7	KYST- OG HAVNESTATERS HÅNDHEVINGSJURISDIKSJON	69
3.7.1	INNLEDNING	69
3.7.2	HÅNDHEVING VED OVERTREDELSE AV FORURENSNINGSREGLER BEGÅTT I TERRITORIALFARVANNET OG ØKONOMISK SONE	70
3.7.3	ØVRIGE HÅNDHEVINGSREGLER	72
3.8	OPPSUMMERING AV HAVRETTSKONVENSJONENS REGULERING AV BALLASTVANNHÅNDTERING	74

4 BALLASTVANNKONVENSJONEN – GJENNOMGANG AV KONVENSJONENS HOVEDTREKK

75

4.1	INNLEDNING	75
4.2	KONVENSJONENS STRUKTUR	75
4.2.1	OPPBYGGING	75
4.2.2	MANGELN PÅ EN FORMÅLSBESTEMMELSE	78
4.3	KONVENSJONENS ANVENDELSESOMRÅDE	79
4.4	HÅNDTERING AV BALLASTVANN	80
4.4.1	INNLEDNING	80
4.4.2	HÅNDTERINGSPLAN OG LOGGBOK FOR BALLASTVANN	82
4.4.3	UTSKIFTING AV BALLASTVANN	83
4.4.4	HVOR KAN UTSKIFTING AV BALLASTVANN SKJE?	84
4.4.4.1	Hovedregelen	84
4.4.4.2	“Not deviate from its intended voyage”	85
4.4.4.3	Hensynet til skipets og mannskapets sikkerhet	87
4.4.4.4	”Unable”	88
4.4.5	STANDARDENE	90
4.4.5.1	Bruk av standarder	90
4.4.5.2	Innfasing av standardene	91
4.4.5.3	Unntak for bestemte situasjoner	91
4.4.5.4	Dispensasjon fra reg. B-3 om innfasingstidspunkter og C-1 om tilleggstiltak	92
4.4.5.5	Fritak fra renhetsstandarden i reg. D-2 etter reg. D-4	94
4.4.5.6	Revisjon av standarder	95
4.5	IKRAFTTREDELSE	95
4.6	ENDRINGSSYSTEMET	97
4.6.1	GENERELT	97

III

4.6.2	ART 19.2 – ENDRINGER GJENNOM IMO-SYSTEMET	97
4.6.3	ART. 19.3 – ENDRINGER GJENNOM PARTSKONFERANSE	98
4.6.4	OPPSUMMERING	98

5 BALLASTVANNKONVENSJONENS BESTEMMELSER OM JURISDIKSJON – STATERS RETT OG PLIKT TIL Å GI REGLER OM HÅNDTERING AV BALLASTVANN **100**

5.1	INNLEDNING	100
5.1.1	PROBLEMSTILLING	100
5.1.2	FREMSTILLINGENS OPPBYGGING	100
5.1.3	PLIKT- OG RETTIGHETSSUBJEKTER ETTER KONVENSJONEN	101
5.2	FORPLIKTELSE FOR ALLE STATER	102
5.3	FLAGGSTATERS PLIKT	104
5.3.1	HOVEDTREKK	104
5.3.2	OVERTREDELSE AV BESTEMMELSER I ELLER GITT I TRÅD MED KONVENSJONEN	105
5.4	HAVNE- OG KYSTSTATERS RETT OG PLIKT	106
5.4.1	FORPLIKTELSE OG LOVGIVINGSJURISDIKSJON	106
5.4.2	INSPEKSJON AV FREMMEDE STATERS SKIP	107
5.4.2.1	Rutinemessig inspeksjon	107
5.4.2.2	Detaljerte inspeksjoner dersom "clear grounds"	109
5.4.2.3	Inspeksjoner som følge av anmodning fra annen stat	109
5.4.3	OPPDAGELSE AV OVERTREDELSE	110
5.4.4	HÅNDHEVING AV OVERTREDELSE	112
5.4.5	"UNDUE DELAY OF SHIPS"	114
5.4.6	OPPSUMMERING	115
5.5	STATENES MULIGHETER TIL Å INNFØRE STRENGERE TILTAK	115
5.5.1	INNLEDNING	115
5.5.2	HVA SLAGS "ADDITIONAL MEASURES" ER DET SNAKK OM?	117
5.5.3	PROSESSEN MED INNFØRING AV STRENGERE KRAV	120
5.6	FORHOLDET TIL SKIP FRA STATER SOM IKKE ER PARTER I KONVENSJONEN – PRINSIPPET OM NO-MORE-FAVOURABLE-TREATMENT	121
5.6.1	KONVENSJONENS BETYDNING FOR IKKE-PARTER	121
5.6.2	REKKEVIDDEN AV ART. 3.3	123

6 VURDERINGER **125**

6.1	BALLASTVANNKONVENSJONEN ISOLERT SETT	125
------------	---	------------

6.1.1	INNLEDNING	125
6.1.2	BALLASTVANNKONVENSJONENS FOKUS	125
6.1.3	STRENGT KRAV TIL IKRAFTTREDELSE	127
6.1.4	AVVEINING AV INTERESSENE TIL FLAGG-, KYST- OG HAVNESTATER	128
6.2	SAMSPILLET MED HAVRETTSKONVENSJONEN	131
6.3	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	133
<u>7</u>	<u>LITTERATURLISTE M.V.</u>	<u>135</u>
<u>8</u>	<u>VEDLEGG - BALLASTVANNKONVENSJONEN</u>	<u>141</u>

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Avhandlingens hovedproblemstilling er i hvilken grad stater folkerettslig har rett og plikt til å hindre, redusere og kontrollere utilsiktede introduksjoner av fremmede marine arter via skips ballastvann.

Det er særlig to interessante spørsmål som dukker opp. Det ene er kyst- og havnestatens adgang til å verne om sitt marine miljø, på bekostning av flaggstatens jurisdiksjon over sine skip, altså et spørsmål om jurisdiksjon over fremmede staters skip. Dette inkluderer en interessekonflikt mellom flagg-, kyst- og havnestater, som ofte vil kunne oppsummeres som en konflikt mellom økonomiske hensyn, uttrykt hovedsaklig gjennom prinsippet om navigasjonsfriheten ("freedom of navigation"), og vernet av det marine miljø. Resultatet av avveiningen mellom disse hensynene har i juridisk teori blitt kalt "navigation/environment balance".¹ Avhandlingen vil redegjøre nærmere for denne balansegangen, og hvilke utslag dette får for ballastvannregelverket.

Det andre spørsmålet er hvorvidt den nye Ballastvannkonvensjonen vil gi statene større rett og plikt enn de har i dag til å regulere håndteringen av ballastvann. I dag er det først og fremst Havrettskonvensjonen som hjemler regler for ballastvannhåndtering. Når Ballastvannkonvensjonen trer i kraft, vil denne regulere ballastvannproblematikken. Ballastvannkonvensjonen står derfor sentralt i avhandlingen, og det vil bli foretatt en gjennomgang og vurdering av Ballastvannkonvensjonens bestemmelser og effektivitet. Ballastvannkonvensjonen er imidlertid en del av en større helhet, og det er derfor nødvendig å se Ballastvannkonvensjonen i sammenheng med øvrige traktater på området, særlig Havrettskonvensjonen. Avhandlingen vil se *dagens rettstilstand* vedrørende regulering av håndtering av ballastvann etter Havrettskonvensjonen opp mot

¹ Molenaar (1998) s.90-91; Ringbom (1997) s.6.

den *fremtidige rettstilstanden* under Ballastvannkonvensjonen, for å avgjøre i hvilken grad Ballastvannkonvensjonen utgjør et fremskritt for miljøet.

Deler av avhandlingen må anses som en ”statusrapport” om et rettsområde under utvikling. Det internasjonale arbeidet med å lage et regelverk for håndtering av ballastvann er ennå ikke ferdigstilt. Ballastvannkonvensjonen er vedtatt, men det skal i tillegg utvikles 13 retningslinjer (”Guidelines”) til konvensjonen, som vil fastlegge en del prosedyrer i detalj. Retningslinjene er ment som en anbefaling til statene, og er ikke rettslig bindende, men kommer sannsynligvis til å få stor betydning for forståelsen og den praktiske anvendelsen av konvensjonen. Slik sett sitter man per i dag med en ufullstendig konvensjon. At prosessen med å utarbeide regelverket ikke er ferdigstilt vil nødvendigvis prege avhandlingen.

Avhandlingen dekker et svært stort tema, og det er innenfor avhandlingens rammer ikke mulig å behandle alle aktuelle problemstillinger i dybden. Avhandlingen er et overblikk over regelverket i Havrettskonvensjonen og Ballastvannkonvensjonen for å hindre, redusere og kontrollere introduksjoner av fremmede marine arter via ballastvann. Avhandlingen vil primært fokusere på staters lovgivingsjurisdiksjon på området. For helhetens skyld blir også håndhevingsjurisdiksjon berørt, men er av hensyn til avhandlingens omfang begrenset til omtale av noen hovedtrekk.

1.2 Nærmere om avhandlingens tema

1.2.1 Innledning

Ifølge Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) er introduksjon av fremmede marine arter via ballastvann og på andre måter via skip en av de fire største truslene mot verdens hav.² Slike introduksjoner truer det biologiske mangfoldet ved at fremmede arter utradierer de opprinnelige artene i et økosystem. I tillegg til at bevaring av biologisk mangfold har verdi i seg selv, kan introduksjon av fremmede arter ødelegge for vår utnyttelse av havets ressurser, samt være en fare for menneskers helse og

² <http://globallast.imo.org/problem.htm>

sikkerhet. Helsefaren oppstår i første rekke ved at mikroorganismer som skadelige virus og bakterier, blant annet kolera, blir spredt med ballastvannet.³

Det har i den senere tid vært snakket om at utslipp av ballastvann også innebærer en terrortrussel, da farlige virus og bakterier, brukt som masseødeleggelsesvåpen etc., kan spres via ballastvann. Avhandlingen vil, som tittelen indikerer, fokusere på *utilsiktede* introduksjoner, og først og fremst ha et miljøperspektiv. I terrorøyemed vil organismene være satt ut *med hensikt*, og problemstillingen faller utenfor denne avhandlingen.

Videre vil eventuelle andre miljøskadelige partikler som måtte befinne seg i ballastvannet falle utenfor avhandlingens problemstilling. Dette fordi det er problemet med "aquatic organisms" som skal reguleres i Ballastvannkonvensjonen, og for å unngå å komplisere emnet for mye.

Avhandlingen vil veksle mellom å referere til *introduksjoner av arter* og til *utslipp* eller *håndtering av ballastvann*. Det er ikke utslipp av ballastvann *per se* som utgjør miljøproblemet, men de fremmede artene som befinner seg i ballastvannet, og som så blir med ut i sjøen når ballasttankene tømmes. Det ligger ikke en distinksjon mellom ulike miljøproblemer i de to uttrykksmåtene, men er ment å skulle referere til det samme problemet, nemlig introduksjoner av fremmede arter som skjer via ballastvann. Ordvalget vil være utslag av rent språklige vurderinger.

1.2.2 Det faktiske problemet

Ballastvann er vann som blir tatt opp i ballasttankene til skip som skal gå med lite eller ingen last, fra en havn til en annen.⁴ Ballastvannet skal sikre skipets vekt, balanse, stabilitet og dermed sikkerhet på vei til lastehavnen.⁵ Hovedsakelig benyttes sjøvann som ballast, da det gir bra stabilitet, er billig, enkelt og effektivt å ta om bord og tømme ut.⁶

³ McConnell, *Ballast and Biosecurity* (2003) s.214; Carlton (2001) s.11-12.

⁴ Hopkins (2001) s.10.

⁵ Som definert i Ballastvannkonvensjonen art. 1.3.

⁶ *Stemming the tide: controlling introductions of non-indigenous species by ships' ballast water* (1996) s.2.

Opptak av ballastvann skjer som regel i rolig farvann nær kystlinjen, ofte i havnebassenget. Dette er områder hvor havet har et stort artsmangfold og er rikt på organismer. En del av organismene følger med vannet inn i skipets tanker, herunder mikroorganismer, alger, plankton, tang, skalldyr, maneter, fisk og andre mindre sjødyr.⁷ Mange artene er for store for ballastinntaket, så en del organismer "siles" vekk, men noen vil likevel kunne komme seg inn og ut av ballasttankene på egg- og larvestadiet.⁸

Når skipet kommer til lastehavnen tømmes ballasttankene, og organismene følger med ut i havnebassenget. Ikke alle organismene overlever overfarten, mens andre kan overleve i månedsvis i ballasttankene.⁹ Heller ikke alle organismene som overlever kan reproducere, og selv om de kan reproducere er det ikke sikkert at forholdene i det nye miljøet er slik at arten kan etablere seg der.¹⁰ Bare de færreste fremmede arter makter å tilpasse seg et nytt miljø,¹¹ mens enkelte kan overleve og formere seg, og dermed utgjøre en miljøtrussel. Ulike faktorer spiller inn, for eksempel forskjeller i temperatur, salt-, oksygen- og næringsinnhold og lysforhold.¹² Tilpasningsdyktighet og hvorvidt det eksisterer naturlige fiender i det nye økosystemet spiller også en viktig rolle.

Fremmede arter kan være vanskelige å oppdage. For det første kan det være vanskelig å vite sikkert om en art er introdusert eller opprinnelig fordi man mangler komplett kunnskap om bestander i flora og fauna.¹³ Havområdene er ikke noe unntak i så måte. For det andre tar det gjerne tid for en fremmed art å bygge opp en levedyktig bestand, slik at det kan gå noe tid mellom selve introduksjonen og oppdagelsen av introduserte arter. Når bestandene oppdages kan det være for sent å gjenopprette økosystemet til det opprinnelige.

⁷ Carlton (2001) s.11–12.

⁸ *ibid.*

⁹ IMO Res.A.868(2) seksjon 1.1.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ *Stemming the tide: controlling introductions of non-indigenous species by ships' ballast water* (1996) s.2.

¹² *ibid.* s.16-17.

¹³ Se for eksempel *Invasive species: vectors and management strategies* (2003) s.328.

Ett av mange eksempler på introduksjoner av fremmede marine arter via ballastvann som har forårsaket store ødeleggelser, er introduksjonen av en liten manet, *Mnemiopsis leidyi*, fra USA til Svartehavet i 1982.¹⁴ Mangelen på naturlige fiender i Svartehavet bidro til at maneten i løpet av seks år reduserte fisket i Svartehavet med 90 %.¹⁵ I 1988 hadde maneten en totalvekt på omkring 1 milliard tonn, hvilket utgjør 10 ganger vekten av verdens totale fiskefangst det året.¹⁶ Utryddelse syntes praktisk talt umulig.

I 1997 kom redningen, ironisk nok i form av en ny utilsiktet innførsel via ballastvann fra USA, av maneten *Beroe ovata*.¹⁷ Denne maneten ernærer seg hovedsakelig på maneter som *Mnemiopsis leidyi*. Etter introduksjonen av *Beroe ovata* er bestanden av *Mnemiopsis leidyi* betraktelig redusert. Forskerne tror nå at det opprinnelige økosystemet i Svartehavet vil gjenopprettes.¹⁸

Et annet dramatisk eksempel er innførselen av den europeiske zebramuslingen, *Dreissena polymorpha*, i Great Lake-området i Nord-Amerika på 1980-tallet.¹⁹ Muslingen har formert seg enormt og tetter igjen rør og kloakkavløp. I følge visse anslag hadde USA frem til år 2000 brukt omkring 5 milliarder USD for å få bukt med problemet.²⁰ De har foreløpig ikke lyktes.

Direktoratet for naturforvaltning anslår at 45 fremmede marine arter har etablert seg i Norge.²¹ Det er usikkert hvor mange av disse som er introdusert via ballastvann, men skipsfart er ansett som en av hovedkildene.

¹⁴ Hopkins (2001) s.6

¹⁵ *Focus on IMO* (1999); *Mnemiopsis leidyi* (comb jelly). *Management Information*. (u.å.) på ISSGs nettside.

¹⁶ Grinna (2001).

¹⁷ *Mnemiopsis leidyi* (comb jelly). *Management Information*. (u.å.) på ISSGs nettside.

¹⁸ *ibid*.

¹⁹ *Focus on IMO* (1999).

²⁰ Hopkins (2001) s.6.

²¹ <http://www.dirnat.no/wbch3.exe?p=1852>

Carlton beskriver en introduksjon som ”vellykket” når en innført art reproducerer, etablerer seg og sprer seg i sitt nye miljø.²² Jeg har valgt å legge samme forståelse til grunn da arter som ikke makter å etablere seg heller ikke vil utgjøre noen risiko for det biologiske mangfoldet.

En rekke biologiske faktorer kan indikere hvorvidt en art fra ett havområde vil utgjøre fare i et annet, og enkelte forskere har tatt til orde for å foreta risikovurderinger av spredningsfare og ”svartelisting” av arter.²³ Det er imidlertid vanskelig å forutsi eksakt hvordan naturen vil reagere på endringer, og dermed hvilke fremmede arter som vil kunne etablere seg hvor. Mange faktorer spiller inn, og disse endres hele tiden.²⁴ Man kan heller ikke med sikkerhet kjenne opprinnelsen til alle organismene i området som ballastvannet blir tatt fra. På denne bakgrunn hevder andre forskere at det ikke er mulig å oppstille ”null-risiko”-scenarier.²⁵ Utgangspunktet må derfor være at alle fremmede arter har potensial til å bli introdusert, og alle utgjør dermed en trussel mot det biologiske mangfoldet.

For å bekjempe problemet med arter introdusert via ballastvann, og for å forebygge slike miljøskader som fremmede arter kan forårsake, må fokus derfor være på å *unngå* introduksjoner i utgangspunktet,²⁶ og man må søke å unngå *enhver* introduksjon. Gjennom å kontrollere og regulere opptak og utslipp av ballastvann, kan man forhindre, eller iallfall redusere og begrense, spredningen av marine arter via ballastvann.

Det er interessant å se dette i lys av de miljørettslige prinsippene om forebygging (”preventive action”),²⁷ føre var (”precautionary principle”)²⁸ og bærekraftig utvikling

²² Carlton (2001) s.6.

²³ Hpokins (2001) s.20.

²⁴ *ibid.*

²⁵ *Stemming the tide: controlling introductions of non-indigenous species by ships' ballast water* (1996) s.16.

²⁶ Carlton (2001) s.16.

²⁷ Sands (2003) s.246 flg.

²⁸ Brownlie (2003) s.225-226; Birnie og Boyle (2003) s.115-121.

(”sustainable development”),²⁹ men det vil føre for langt å gå inn i dette i denne avhandlingen.

Det har alltid vært naturlig migrasjon av arter i havet. Likevel har omfanget av naturlig migrasjon vært begrenset. Som følge av at livsvilkårene er veldig ulike på åpent hav og inne ved kysten, overlever kystnære organismer sjelden på åpent hav.³⁰ Organismer kan som ”blindpassasjerer” på skip lettere overvinne det åpne havets utfordringer, og på denne måten tilbakelegge store avstander. I følge tall fra IMO står skipsfarten i dag for 80-90 % av verdens varetransport.³¹ Omtrent 10 milliarder tonn ballastvann blir årlig fraktet rundt på verdensbasis.³² Det har blitt antydnet at 4500 ulike arter er i ”transitt” i ballasttanker til enhver tid.³³ Andre mener tallet er så høyt som 7000, og kanskje enda høyere når alle mikroorganismene regnes med.³⁴ Gjennom de siste 20 årene har utvikling av teknologi bidratt til å effektivisere skipsfartsnæringen, i både fart og volum, og gjøre den til en viktig aktør i verdens varehandel.³⁵ Mye tyder på at denne trenden vil fortsette, slik at skipsfart også er en fremtidig potensiell stor kilde til spredning av marine arter.³⁶

Som mange andre miljøproblemer er ballastvannproblematikken en global utfordring. Skipsfartens internasjonale karakter, ofte er flere land involvert, og ikke minst at bevaring av biologisk mangfold bør være i alles interesse, tilsier at spørsmålet må løses på den internasjonale arena. Marine organismer forholder seg ikke til landegrensene, og introduserte arter kan migrere videre langs kysten, og til andre staters territorium.

Rederinæringen er flink til å drive lobbyvirksomhet for sine interesser, som ofte er økonomisk motiverte. Det må skapes internasjonal oppmerksomhet og samvittighet om

²⁹ Brownlie (2003) s.276-277; Birnie og Boyle (2003) s.44-47 og 86-87.

³⁰ Hopkins (2001) s.10.

³¹ *ibid.*

³² *International marine environmental law: institutions, implementation and innovations* (2003) s.46.

³³ McConnel (2003) s.218.

³⁴ Carlton (2001) s.12.

³⁵ Johnson (2004) s.7 flg.

³⁶ *ibid.*

introduksjoner av fremmede marine arter via ballastvann *som miljøproblem*. Å lage regler for å hindre, redusere og kontrollere introduksjoner av fremmede marine arter via ballastvann er derfor en oppgave for den internasjonale arena og folkeretten.³⁷

1.3 Avgrensninger

Ballastvannkonvensjonens anvendelsesområde avgrenses mot militære og andre offisielle skip. Selv om også slike skip benytter ballastvann, og introduksjonsfaren selvfølgelig er like stor her,³⁸ er det kun forhold vedrørende skip i kommersiell trafikk som blir behandlet i Ballastvannkonvensjonen. Det gjelder egne regler om immunitet for militære og andre offisielle skip.³⁹ Jeg har funnet det hensiktsmessig å legge Ballastvannkonvensjonens anvendelsesområde til grunn for avhandlingen, som derfor også avgrenses mot militære og andre offisielle skip.

Videre avgrenses avhandlingen mot Particularly Sensitive Sea Areas (PSSA), en spesialordning for særskilt sårbare områder. Ballastvannproblematikken vil være høyst aktuell i slike områder, hvor det biologiske mangfoldet er spesielt ømfintlig, men det foreligger egne omfattende regler for systemet med PSSA, og det vil føre for langt å behandle dette her. MARPOL⁴⁰ var først ute med regler for opprettelsen av slike ”special areas”. Videre har Havrettskonvensjonen en rammebestemmelse i art. 211(6). IMO laget i 1991 retningslinjene ”Guidelines for the Designation of Special Areas and the identification of Particularly Sensitive Sea Areas”.⁴¹

³⁷ Hopkins (2001) s.11.

³⁸ Carlton (1998) s.6.

³⁹ Se Brownlie (2003) s.361 flg.

⁴⁰ Den internasjonale konvensjonen om hindring av forurensning fra skip fra 1973/1978.

⁴¹ IMO Res. A.720(17). Om PSSA se Ebbesson (2000) s.189; Ringbom (1996) s.46-50 og 72-81; IModok. MEPC 33/INF.27(1992), MEPC 35/INF.17(1994) og MEPC 36/21/4(1994). På MEPC 52 ble det, etter lange diskusjoner, enighet om å revidere IMOs retningslinjer om PSSA. Hovedformålet med revisjonsarbeidet er å klargjøre retningslinjene, ikke endre substansen, se den norske delegasjonens rapport fra MEPC 52, datert 8.12.2004.

1.4 Definisjoner

1.4.1 Innledning

Enkelte har hevdet at man mangler en felles terminologi i diskursen omkring introduksjon av fremmede arter, og påpekt behovet for å utvikle og anvende en enhetlig begrepsbruk.⁴² I lys av dette presiseres at avhandlingen ikke har til intensjon å innføre et nytt begrepsapparat på feltet. Jeg har forsøkt å holde meg til de definisjoner som benyttes i de relevante konvensjonene, og ellers lagt meg på den begrepsbruk som går igjen i litteraturen på området.

1.4.2 Ballast – også sedimenter

Sedimenter er materie som blir med sjøvannet inn i ballasttankene når disse fylles opp.⁴³ Sedimenter er i første rekke bunnslam, sand, leire og lignende fra havbunnen, som også er en faktor for spredning av marint liv.⁴⁴ Sedimentene legger seg på tankbunnen og blir ofte liggende igjen når ballastvannet tømmes ut.⁴⁵ I disse sedimentene kan marint liv utvikle seg og overleve over lengre tid,⁴⁶ og spres når sedimenter spyles ut/fjernes rutinemessig eller skipet legges i tørrdokk for reparasjoner etc.

Ballastvannkonvensjonen regulerer også håndtering av sedimenter. De sentrale reglene for håndtering av sedimenter vil bli omtalt i avhandlingen, men avhandlingens fokus vil være på selve ballastvannet. Dette henger sammen med at sedimentene blir liggende igjen på tankbunnen, og ikke får noen stor praktisk betydning for utskifting og annen behandling av ballastvann i det daglige. Det er hovedsakelig når sedimentene fjernes at de medfører spredningsfare.

⁴² Hedley (2004) s.185-201.

⁴³ Jf. definisjonen i Ballastvannkonvensjonen art. 1.11.

⁴⁴ Stemming the tide: controlling introductions of non-indigenous species by ships' ballast water (1996) s.16-17.

⁴⁵ ibid. s.31.

⁴⁶ Hopkins (2001) s.10.

1.4.3 Fremmede marine arter

1.4.3.1 Fremmede

Med “fremmede arter” siktes her til arter som ikke naturlig hører hjemme i et spesifikt økosystem. Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) art. 8(h) bruker betegnelsen ”alien”, mens ordlyden i Havrettskonvensjonen art. 196(1) er ”alien or new”. I engelskspråklig litteratur bruker også betegnelsene “non-indigenous” og “foreign”. For at en art skal regnes som ”fremmed”, er det ikke nødvendig at den kommer fra en annen stat. Det som er avgjørende er at arten har spredt seg fra sitt opprinnelige økosystem til et annet.⁴⁷

Det fremgår av CBD art. 8(h) sammenholdt med definisjonen av “biologisk mangfold” i art. 2 at nye individer av en art som opprinnelig lever i det aktuelle økosystemet også er ”fremmede” dersom de har genetiske variasjoner. Dette er komplisert biologi, og ikke av sentral betydning for problemstillingen i avhandlingen, og dette vil derfor ikke problematiseres nærmere.

1.4.3.2 Marine

Ballastvannkonvensjonen bruker begrepet ”aquatic”, som er dekkende for både fersk-, brakke-, og saltvannsorganismer. Den norske oversettelsen ”akvatisk” blir ikke like god og naturlig å bruke. Litteraturen på området brukes ofte begrepet ”marine”, som strengt tatt kun refererer til organismer som lever i sjøvann. Fordi sjøvann hovedsakelig benyttes som ballast, er det som oftest kun marine arter (i snever forstand) som befinner seg i ballastvannet, og som vil utgjøre trusselen mot mangfoldet. Eventuelle ferskvannsarter vil uansett sjelden overleve i saltvann. På denne bakgrunn har jeg valgt å benytte benevnelsen ”fremmede marine arter”, og av og til bare ”fremmede arter”. Jeg presiserer at dette ikke er ment som en avgrensning mot ferskvannsarter.

1.4.4 Håndtering og behandling av ballastvann

”Ballast Water Management”, på norsk ”ballastvannhåndtering” eller ”håndtering av ballastvann”, er et helt sentralt begrepet i konvensjonen.⁴⁸ Det er nettopp prosedyrer for håndtering av ballastvann som skal reguleres i Ballastvannkonvensjonen.

⁴⁷ Se *Invasive Alien Species – Introduction*. (u.å.)

⁴⁸ Herav konvensjonens engelske korttittel; Ballast Water Management Convention.

”Ballast Water Management” blir i art. 1.3 definert som ”mechanical, physical, chemical, and biological processes, either singularly or in combination, to remove, render harmless, or avoid the uptake or discharge of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens within Ballast Water and Sediments.” *Håndtering* av ballastvann er altså en fellesbetegnelse for alle stadier i ballastvannprosessen. Både det å unngå å ta opp potensielt skadelige organismer og det å unngå å slippe dem ut i levende tilstand er en del av håndteringen av ballastvann.

Ballastvannkonvensjonen bruker også begrepet ”Ballast Water Treatment”. Dette har jeg valgt å oversette med ”behandling av ballastvann”. *Behandling* sikter til de operasjoner som må utføres for at ballastvannet skal oppfylle de renhetsstandardene Ballastvannkonvensjonen setter, altså rensemetodene.

1.4.5 Flaggstat, havnestat og kyststat

Med ”flaggstat” menes her den stat hvis flagg et skip fører, dvs. den staten hvor skipet er registrert. Denne forståelse er i samsvar med Havrettskonvensjonens bruk av begrepet,⁴⁹ hvor det også fremgår at et skip skal føre en, og bare en, stats flagg.

Med ”kyststat” menes her den stat hvis marine områder kun benyttes til gjennomfart. Begrepet ”havnestat” betegner en stat hvor et skip går eller forsøker å gå til havn. Det avgjørende for skillet mellom kyst- og havnestat er hvorvidt skipet kun passerer i statens territorium, eller også går til, eller forsøker å gå til, havn i statens territorium. Denne begrepsforståelsen er ikke nødvendigvis fullstendig sammenfallende med øvrige fremstillinger,⁵⁰ men for alle praktiske formål for problemstillingen i denne avhandlingen er dette en fyllestgjørende distinksjon mellom kyst- og havnestat. Havrettskonvensjonen har ikke en autoritativ definisjon av begrepene kyststat og havnestat.

⁴⁹ Se Havrettskonvensjonen art. 92.

⁵⁰ Molenaar (1998) s.92 flg.

Inndelingen i flagg-, havne- og kyststat kan være noe misvisende. En stat kan jo "være" alle på en gang. Det presiseres at flagg-, kyst- og havnestatsbegrepene benyttes for å beskrive statenes *relasjon* til de aktuelle skip. Havnestats- og kyststatsbegrepet benyttes i forhold til fremmede staters skip, mens stater handler i kapasitet av flaggstat overfor egne skip, også når skipene befinner seg i statens eget farvann.

1.4.6 De marine sonene

Bredden på de marine sonene beregnes ut i fra kyststatens grunnlinjer.

Havrettskonvensjonen art. 5 flg. gir detaljert anvisning på hvordan grunnlinjene skal fastsettes, og beregningsmåtene vil ikke bli nærmere omtalt her.

Indre farvann er farvannet innenfor grunnlinjene, jf. art. 8(1). Territorialfarvannet er farvannet utenfor grunnlinjen hvor kyststaten har alminnelig jurisdiksjon. Det er opp til hver enkelt stat å bestemme bredden på territorialfarvannet, inntil 12 nautiske mil, jf. art. 3.

Utenfor territorialfarvannet ligger den tilstøtende sonen. Denne kan strekke seg ut til 24 nautiske mil målt fra grunnlinjen, jf. art. 33. Deretter kommer den økonomiske sonen. Kyststaten har anledning til å opprette en økonomisk sone som går ut til 200 nautiske mil målt fra grunnlinjene, jf. art. 57. Åpent hav er alt hav som ikke er inkludert i noen maritim sone, jf. art. 86.

De sonene som er relevante for denne avhandlingen er i første rekke indre farvann (samt havner), territorialfarvannet og økonomisk sone. Den tilstøtende sonen er kun en "håndhevingssone" for å hindre og straffe overtredelser begått på kyststatens territorium vedrørende toll, skatt, innvandring eller helse, jf. art. 33(1), og vil ikke bli nærmere omtalt her. Videre har jeg, for å ikke vidløftiggjøre fremstillingen, valgt å avgrense mot elver, kanaler og streder.

1.5 Om kildene

1.5.1 Innledning

Avhandlingen har to hoveddeler. Den ene tar for seg dagens rettstilstand på området, mens den andre omhandler den fremtidige rettstilstanden under Ballastvannkonvensjonen. Av hensyn til avhandlingens omfang vil den i hovedsak omhandle Ballastvannkonvensjonen og relevante bestemmelser i Havrettskonvensjonen, selv om også andre folkerettslige regelverk kan ha relevans for ballastvannproblematikken. For oversiktens del vil det i det følgende bli gitt en kortfattet oversikt over de folkerettslige rammene som gjelder for problemet med utilsiktede introduksjoner av fremmede marine arter via ballastvann, samt en introduksjon av Havrettskonvensjonen og Ballastvannkonvensjonen.

1.5.2 Havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonen er den sentrale traktaten på havrettens område. Konvensjonen ble vedtatt 10. desember 1982, etter at man hadde forhandlet gjennom hele 1970-tallet,⁵¹ og trådte i kraft 16. november 1994.

Konvensjonen inneholder regler for alle havområder, luftrommet over disse og havbunnen og grunnen under denne. Den regulerer statenes rettigheter og plikter i disse områdene. Havrettskonvensjonen utgjør rammeverket for utnyttelse og bevaring av havets ressurser og vern av det marine miljø,⁵² og har til blitt betegnet som ”havets grunnlov”.⁵³ Dette er en treffende karakteristikkk på flere måter. Havrettskonvensjonens har en sentral rolle i dagens folkerettsbilde, og bidrar med viktige prinsipper og

⁵¹ Churchill (1999) s.14–18. Det internasjonale arbeidet med å formelt avtalefeste havretten begynte imidlertid lenge før. Alt i 1924 nedsatte Folkeforbundet en ekspertkomité som skulle vurdere hvilke emner som var modne for kodifisering.

⁵² Birnie og Boyle (2002) s.348; *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.21–22.

⁵³ *Law of the Sea* (2001) s.xiv.

”bakgrunnsrett” for andre konvensjoner og internasjonale overenskomster på havrettens område.⁵⁴

Havrettskonvensjonen reflekterer på flere punkter folkerettslig sedvanerett. Enkelte bestemmelser er en ren kodifisering av sedvanerett som eksisterte da man laget konvensjonen, mens andre bestemmelser har utviklet seg til å bli uttrykk for folkerettslig sedvanerett i tiden som har gått etter at konvensjonen trådte i kraft og har oppnådd stadig større oppslutning.⁵⁵

Havrettskonvensjonen omtaler ikke ballastvannproblematikken spesielt, men siden konvensjonen utgjør selve rammeverket for havretten, er det klart at den må omfatte også dette aspektet ved skipsfart. Det er i hovedsak konvensjonens bestemmelser om vern av det marine miljø som er aktuelle for problemet med introduksjoner av fremmede arter via ballastvann, men også de generelle jurisdiksjonsbestemmelsene er relevante i denne sammenhengen. Disse bestemmelsene står sentralt i avhandlingens kapittel 2 og 3.

1.5.3 Konvensjonen om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold (heretter CBD) har som hovedformål å bevare biologisk mangfold og bidra til bærekraftig bruk av naturressursene og en rettferdig deling av fordelene fra utnytting av genetiske ressurser, jf. art. 1. CBD trådte i kraft 29. november 1993, og har fått stor oppslutning. 188 stater har ratifisert konvensjonen per 1. april 2005.⁵⁶

CBD art. 8(h) understreker på generelt grunnlag at introduksjoner av fremmede arter er en alvorlig trussel mot verdens biologiske mangfold, men omtaler ikke eksplisitt problematikken rundt introduksjoner via ballastvann. Bestemmelsen får likevel betydning for ballastvannproblematikken fordi den pålegger partene å ”as far as possible and appropriate ... prevent the introduction of, control or eradicate ... alien

⁵⁴ Et eksempel på dette er Ballastvannkonvensjonen, jf. Ballastvannkonvensjonen art. 2.3 sammenholdt med regulation C-1. Dette blir nærmere belyst i kapittel 2.

⁵⁵ Churchill (1999) s.24.

⁵⁶ <http://www.biodiv.org/world/parties.asp>

species which threaten ecosystems, habitats or species.” “Prevent the introduction of, control or eradicate” pålegger partene en klar handlingsplikt mot introduserte arter, selv om plikten muligens modereres ved ”as far as possible and appropriate”. Hva som ligger i ”threaten” gir konvensjonen imidlertid ingen veiledning på.⁵⁷ Bestemmelsen må for øvrig ses i sammenheng med plikten til ”identification and monitoring” av det biologiske mangfoldet i art. 7.

Art. 8(h) er vid, og det kan derfor være vanskelig å utlede konkrete rettigheter og plikter av den. Likevel kan det ikke være tvilsomt at bestemmelsen pålegger partene plikt til å arbeide for å unngå introduksjoner av fremmede arter, og man bør kunne forankre ballastvannregler i bestemmelsen. CBD blir for øvrig henvist til i fortalen til Ballastvannkonvensjonen. Art. 8(h) kan kanskje også være et moment i tolkningen av bestemmelser i Havrettskonvensjonen som regulerer staters rett og plikt til vern av det marine miljø. Det vil lede for langt å gå nærmere inn på art. 8(h) i denne avhandlingen, og CBD vil ikke bli ytterligere behandlet.

1.5.4 Konvensjonen om hindring av forurensning fra skip

Den internasjonale konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (MARPOL) er hovedkonvensjonen om forurensning av det marine miljø fra skip. MARPOL ble vedtatt i 1973, revidert gjennom en protokoll i 1978, og adresserer nå de fleste typer forurensning som er knyttet til skipsfart gjennom seks tillegg (”Annexes”). Hvert tillegg regulerer hver sin forurensningskilde, henholdsvis olje, kjemikalier, farlig gods, kloakk, søppel og luftforurensning.

Ballastvann omfattes ikke av disse seks tilleggene, og MARPOL har følgelig ingen bestemmelser som er relevante for ballastvannproblemet. IMO mente lenge å innta ballastvann som et nytt tillegg til MARPOL, men valgte likevel å regulere behandlingen av ballastvann i en egen konvensjon. MARPOL vil ikke bli nærmere redegjort for i avhandlingen. MARPOL har imidlertid flere likhetstrekk med Ballastvannkonvensjonen, blant annet i oppbygging og til dels ordlyd, og MARPOL vil bli referert til og omtalt der den har betydning for avhandlingens problemstilling.

⁵⁷ Birnie og Boyle (2002) s.578.

1.5.5 Paris Memorandum of Understanding on Port State Control

Hovedsiktemålet med Paris MOU on Port State Control (Paris MOU) er å avskaffe skip som har for dårlig standard gjennom å *harmonisere havnestatskontrollen*.⁵⁸ Paris MOU er en administrativ overenskomst mellom 17 europeiske stater og Canada, og trådte i kraft i juli 1982. Dens stedlige virkeområde er Europas kystlinje, samt Nord-Atlanteren og Canadas østkyst. Paris MOU er altså et ”regional port state control regime”.⁵⁹

Paris MOU lager ikke nye standarder, men skal harmonisere håndhevelsen av allerede eksisterende konvensjoner. Det er i første rekke IMO- og ILO-konvensjoner som danner rammene for havnestatskontrollen etter Paris MOU.⁶⁰ MOU’et har blitt endret flere ganger for å imøtekomme nye sikkerhets- og miljøkrav fra IMO og EU.

Medlemsstatene har forpliktet seg til å inspisere 25 % av den kommersielle skipstrafikken fra utenlandske skip. Normalt skal det gå minst seks måneder mellom hver inspeksjon av samme skip, med mindre man har ”clear grounds” for å inspisere.⁶¹

Paris MOU har ingen regler som direkte regulerer håndtering av ballastvann. Paris MOU vil derfor ikke bli særskilt behandlet i avhandlingen, men vil bli henvist til der det kan belyse havnestaters rettigheter og plikter i forhold til avhandlingens problemstilling.

1.5.6 IMO Resolusjon A.868(20) “Guidelines for the Control and Management of Ships’ Ballast Water to Minimize the Transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens”

Før IMO i 1998 for alvor startet arbeidet med å utarbeide en bindende konvensjon, utviklet de først frivillige retningslinjer for kontroll og håndtering av ballastvann. I 1997 ble dagens versjon av “Guidelines for Preventing the Introduction of Unwanted Organisms and Pathogens from Ships’ Ballast Waters and Sediment Discharges” vedtatt, i IMO Res. A.868(20).

⁵⁸ www.parismou.org; Kasoulides (1993) s.151.

⁵⁹ Handl (1997) s.222.

⁶⁰ <http://www.parismou.org/ParisMOU/Organisation/About+Us/Instruments/default.aspx>; Molenaar (1998) s.104.

⁶¹ <http://www.parismou.org/ParisMOU/Organisation/About+Us/Principles/default.aspx>

IMO Res. A.868(20) beskriver farene ved manglende eller ukritisk håndtering av ballastvann, og inneholder bestemmelser om ”precautionary practices” ved opptak og utslipp av ballastvann, samt hvordan håndtering av ballastvann, herunder utskifting, bør skje. Retningslinjene er forløperen til Ballastvannkonvensjonen. Prosedyrene som beskrives er fulgt opp videre i Ballastvannkonvensjonen, med modifikasjoner for vitenskapelige fremskritt som er gjort på feltet siden 1997.

Retningslinjene har et eget kapittel om havnestatens ”enforcement and monitoring”, som i hovedtrekk sier at statene har rett til å gi bestemmelser om ballastvannhåndtering etter nasjonale regler, men at disse må være effektive, praktisk gjennomførbare og trygge for miljøet. Regelverket skal håndheves på en rettferdig og uniform måte uavhengig av skips nasjonalitet.

IMO Res. A.868(20) oppfordrer statene å utvikle nye og bedre metoder for håndteringen, gjennom ny teknologi for behandling av ballastvann. Videre har den fokus på informasjon om tiltak, samt videreformidling av kunnskap fra eventuelle forskningsresultater som kan bringe arbeidet med ballastvannhåndtering videre.

Retningslinjene bærer preg av at de er ment som en midlertidig løsning. Det henvises flere steder til en fremtidig konvensjonstekst (som da disse retningslinjene ble utarbeidet var ment å skulle bli et nytt tillegg til MARPOL 73/78).

Dokumentet er ikke rettslig bindende, men retningsgivende. Som med andre IMO-retningslinjer er hensikten å komme frem til gode prosedyrer som flest mulig av medlemsstatene frivillig vil slutte seg til.⁶² IMO Res. A.868(20) har til formål å bistå stater og relevante myndigheter, kapteiner, førere og eiere av skip, samt

⁶² Flere stater, deriblant Sverige, benytter IMO Res. A.868(20). Norge har valgt å ikke legge resolusjonen til grunn i sin nasjonale lovgivning. Norske myndigheters holdning har vært at man skulle avvente vedtakelsen av Ballastvannkonvensjonen. Se pressemelding fra daværende miljøvernminister Børge Brende datert 12.02.2004.

havnemyndigheter med å minimere risikoen for spredning av fremmede marine arter via ballastvann, samtidig som skipets sikkerhet skal ivaretas, jf dokumentets seksjon 4.1.

En grundig gjennomgang av IMO Res. A.868(20) i tillegg til Ballastvannkonvensjonen ville ha medført mye gjentakelse. Resolusjonen får derfor ikke ytterligere selvstendig behandling i avhandlingen.

1.5.7 Ballastvannkonvensjonen

Ballastvannkonvensjonen blir inngående behandlet i avhandlingens kapittel 4 og 5, men det kan være nyttig med en kort introduksjon innledningsvis.

Ballastvannkonvensjonen, “International Convention for the Control and Management of Ships’ Ballast Water and Sediments”, ble vedtatt av IMOs Miljøkomite (MEPC) 14. februar 2004, og har ennå ikke trådt i kraft.⁶³ Per 1. april 2005 har ingen stater ratifisert.

Konvensjonens hovedformål er ifølge dens fortale å forhindre, minimere og aller helst eliminere transport av skadelige marine organismer gjennom å lage gode og aksepterte prosedyrer for håndteringen av ballastvann. Dette igjen for å redusere risikoen for skade på miljø, helse, eiendom og ressurser. Partene skal gjennom konvensjonen fortsette utviklingen av metoder for en tryggere og mer effektiv håndtering av ballastvann. Forebygging av miljøskader i form av invaderende fremmede arter transportert via ballastvann er konvensjonens siktemål.

Ifølge lederen av den norske delegasjonen til MEPC, seniorrådgiver Sveinung Oftedal i Sjøfartsdirektoratet, pågikk det lenge en debatt om hvorvidt det var behov for en bindende konvensjon.⁶⁴ Enkelte land hevdet at retningslinjer var tilstrekkelig, mens de fleste mente at et rettslig bindende regelverk var nødvendig for å ivareta havmiljøet og det biologiske mangfoldet. Samtidig har flere stater i løpet av de siste årene utviklet egne regler for håndtering av ballastvann. Både USA og Australia har vært tidlig ute med å regulere utslipp av ballastvann i sine havner. For skipsfartsnæringen er det en

⁶³ IMOs Marine Environment Protection Committee.

⁶⁴ Personlig meddelelse.

klar fordel å ha like regler å forholde seg til i alle havner, og behovet for en samordning av regelverket, og en innstramming av praksisen med utslipp av ballastvann, er utvilsomt til stede.

Ballastvannkonvensjonen inneholder, som tittelen tilsier, regler for håndtering av ballastvann ("Ballast Water Management"). Konvensjonen legger opp til et to-lagssystem ("to-tier approach").⁶⁵ Det første "laget" består av krav som alle stater som er parter i konvensjonen må etterleve. Partene pålegges en plikt til å påse at skip som fører deres flagg har et ballastvannsertifikat og fører loggbok for opptak og uttømming av ballastvann. Videre oppstiller konvensjonen maksimalgrenser for antall organismer som kan være i ballastvannet som blir sluppet ut, og den innfører restriksjoner for hvor og hvordan tømming av ballasttanker kan skje. Konvensjonen inneholder også bestemmelser om inspeksjoner og kontroller som havnestaten kan foreta for å avdekke eventuelle brudd på reglementet om ballastvannhåndtering. Utover dette inneholder Ballastvannkonvensjonen bare i begrenset grad håndhevingsbestemmelser, og dersom konvensjonsbrudd avdekkes, skal rettslige skritt tas i overensstemmelse med nasjonale og øvrige internasjonale regler.

Som et andre "lag" åpner konvensjonen for at statene kan innføre strengere eller mer omfattende regler for enkelte områder enn det som Ballastvannkonvensjonen selv legger opp til. Dette blir i første rekke viktig for kyst- og havnestater, og kan få virkning som botemiddel mot "slappe" flaggstater.

Foreløpig er utskifting av ballastvann til havs den metoden man har for å håndtere ballastvann. Av ulike årsaker som jeg kommer tilbake til i avsnitt 4.4.4 er utskifting ikke tilstrekkelig effektivt for å forhindre introduksjon av fremmede arter.

Konvensjonen legger derfor opp til utvikling av nye og mer effektive rense- og behandlingsmetoder for ballastvann, og det legges til grunn at utskifting kun skal være en midlertidig metode inntil nye kommer på plass.

⁶⁵ *International marine environmental law: institutions, implementation and innovations* (2003) s.46.

1.5.8 Bemerkninger om kildesituasjonen

Som tolkningsfaktorer benyttes som utgangspunkt de kilder som tradisjonell folkerettslig lære legger til grunn. Det er imidlertid noen særlige rettskildemessige utfordringer.

Det foreligger per i dag ikke noe praksis fra de folkerettslige domstolene som omhandler avhandlingens tema. Det er ikke mer enn ett år siden Ballastvannkonvensjonen ble vedtatt, og retningslinjene som konvensjonen viser til er ikke ferdig utarbeidet. Videre har ballastvannproblematikken fått liten oppmerksomhet inntil den senere tid, og det er lite statspraksis og litteratur å støtte seg til på feltet. Jeg har forsøkt å trekke inn eksempler fra staters lovgivning for å klargjøre Havrettskonvensjonens bestemmelser der hvor jeg har klart å finne eksempler på staters regler og praksis.

Selv om det er skrevet mye om jurisdiksjon i den generelle havrettslitteraturen, blir ballastvannproblematikken ikke direkte omtalt. Det som er skrevet om havforurensning vil imidlertid ha verdi for avhandlingens tema. Juridiske fremstillinger som tar for seg forholdet mellom Havrettskonvensjonen og MARPOL har også i noen grad overføringsverdi til ballastvannproblematikken. Om selve Ballastvannkonvensjonen er det praktisk talt ingenting å finne i juridisk litteratur. Det som er skrevet om ballastvann har ofte marinbiologisk og ikke juridisk tilnærming.

Med det sparsomme rettskildebildet som bakteppe, har jeg forsøkt å trekke ut momenter og konklusjoner fra den generelle havretten til de konkrete problemstillingene som nødvendigvis må reises når statenes handlingsrom i forbindelse med utslipp av ballastvann skal vurderes.

Arbeidet med retningslinjene til Ballastvannkonvensjonen er, som alt nevnt, ennå ikke ferdigstilt. Utarbeidelse av retningslinjene var det viktigste agendapunktet på møtet til IMOs Ballast Water Working Group, som ble avholdt i samband med MEPC 52 i

London i oktober 2004.⁶⁶ IMO tar sikte på at de første retningslinjene skal vedtas på MEPC 53 i juli 2005,⁶⁷ men de fleste utkastene bærer fremdeles preg av å være rene arbeidsutkast for videre diskusjoner. Jeg overvar møtene i arbeidsgruppen og MEPC 52 som observatør. I mangel på ferdige dokumenter har jeg forsøkt å trekke inn momenter fra arbeidet med retningslinjene i Ballast Water Working Group og MEPC, og brukt disse som argumenter og utfylling i tolkningen av konvensjonens bestemmelser.

En del av IMO-dokumentene som avhandlingen refererer til er ikke uten videre allment tilgjengelige, men kan skaffes til veie av IMO-sekretariatet i London eller Sjøfartsdirektoratet her hjemme. Dette gjelder hovedsakelig saksdokumentene til MEPC 52, og arbeidsdokumenter ("informal working papers") fra arbeidene i Ballast Water Working Group. Siden rettskildene om ballastvannproblematikken er sparsommelige, har jeg, til tross for at IMO-dokumentene er vanskelig tilgjengelig for offentligheten, likevel valgt å benytte dem som kildemateriale for avhandlingen.

I tillegg har jeg basert noe av avhandlingen på informasjon fra den norske delegasjonens leder, Sveinung Oftedal, som har vært involvert i ballastvannarbeidet i IMO i en årrekke.

1.6 Veien videre

Den første delen av avhandlingen (kapittel 2 og 3) vil dreie seg om statenes rettigheter og plikter per i dag til å fastsette regler for å hindre, redusere og kontrollere introduksjoner av fremmede marine arter via ballastvann i skip. Dette må først og fremst reguleres av Havrettskonvensjonen, og det er denne som står sentralt i kapittel 3. Avhandlingens andre del (kapittel 4 og 5) vil konsentrere seg om den fremtidige rettstilstanden under Ballastvannkonvensjonen. Formålet med en slik tilnærming er å se hvorvidt den nye Ballastvannkonvensjonen vil medføre et fremskritt for statenes muligheter til å forhindre skadelige introduksjoner av fremmede marine arter fra utslipp av ballastvann i sine marine soner. En vurdering av Ballastvannkonvensjonens

⁶⁶ IMOs Marine Environment Protection Committee, sesjon 52. Ballast Water Working Group er en ad hoc arbeidsgruppe nedsatt av MEPC som er åpen for deltakelse for alle IMOs medlemsstater.

⁶⁷ Marine Environment Protection Committee, sesjon 53. Avholdes 18.–22. juli 2005.

effektivitet og hvorvidt den vil utgjøre et fremskritt for miljøet i forhold til Havrettskonvensjonen kommer avslutningsvis, i avhandlingens kapittel 6.

2 Forbindelseslinjer mellom Havrettskonvensjonen og Ballastvannkonvensjonen

2.1 Innledende bemerkninger

Havrettskonvensjonen dekker over et enormt rettsområde, og regulerer ikke uttømmende de havrettslige spørsmål som kan oppstå. Det ville ha vært en umulig oppgave å skulle tenke seg til og detaljregulere enhver problemstilling som kan dukke opp med hensyn til bruken av verdens havområder. Havrettskonvensjonen regulerer derfor heller ikke ballastvannproblematikken direkte.

Istedenfor å regulere alle forhold og aspekter ved havretten, gir Havrettskonvensjonen generelle regler, og danner en ”bakgrunnsrett” og et rammeverk for havrettslige problemstillinger. Konvensjonen definerer hovedtrekkene ved havretten; den skaper og definerer grunnbegrepene og grunnreglene og regulerer flagg-, kyst- og havnestatsjurisdiksjon. Videre legger Havrettskonvensjonens del XII rammene for ansvarsfordeling, rettigheter og plikter vedrørende vern og bevaring av det marine miljø,⁶⁸ og dermed også for ballastvannproblematikken.

Enkelte emner blir imidlertid detaljregulert i større grad enn andre. Et eksempel på dette er Havrettskonvensjonen del XII avsnitt 7 om beskyttelsesbestemmelser (”Safeguards”). Dette avsnittet inneholder detaljerte bestemmelser om hvordan håndhevelsesmyndighet og rettsforfølging for overtredelser på regler om vern av det marine miljø skal utøves, for eksempel art. 226 som gir regler for når og hvordan undersøkelser av fremmed skip skal foregå. Også andre enkeltområder blir mer inngående regulert, f.eks. del XIII avsnitt 3 om reglene for utbygging av forekomstene i havbunnen og dens undergrunn utenfor grensene for nasjonal jurisdiksjon.

Havrettskonvensjonen art. 237 regulerer forholdet mellom Havrettskonvensjonens bestemmelser om vern og bevaring av det marine miljø og andre traktater og avtaler

⁶⁸ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.21.

vedrørende samme tema.⁶⁹ Bestemmelsen bygger opp under ideen om Havrettskonvensjonens funksjon som en samlende ”paraply” for nasjonale og internasjonale regler for vern og bevaring av det marine miljø.⁷⁰

Art. 237(1) sier at reglene i konvensjonens del XII ikke skal være til skade eller hinder (”without prejudice”) for de forpliktelser som statene har påtatt seg gjennom ”special conventions” vedrørende vern og bevaring av havmiljøet innen de ble parter i Havrettskonvensjonen. Det samme gjelder fremtidige avtaler ”which may be concluded in furtherance of the general principles set forth in this Convention”

Gjennom denne bestemmelsen bygger Havrettskonvensjonen en ”bro” over til andre konvensjoner og overenskomster på området, i realiteten først og fremst til IMOs konvensjoner på miljøsidan, men også til det mangfoldet av regionale og bilaterale traktater og avtaler som etter hvert eksisterer på området.⁷¹ Referansen til eksisterende forpliktelser er typisk til MARPOL, som ble vedtatt i 1973. Omtalen av fremtidige avtaler for å fremme konvensjonens alminnelige prinsipper kan forstås som en oppfordring til å lage regelverk på de områdene som Havrettskonvensjonen ikke selv dekker, og at det er en nødvendig forutsetning for å fremme prinsippene i konvensjonen at slike avtaler inngås.⁷² Som jeg kommer nærmere inn på senere i kapitlet er Ballastvannkonvensjonen et eksempel på dette.

I den norske versjonen av Havrettskonvensjonen er ”without prejudice to” oversatt med ”berører ikke”. Jeg oppfatter ikke begrepet ”berører ikke” som et dekkende uttrykk for den engelske og autoritative ordlyden. Den norske oversettelsen kan gi inntrykk av at andre konvensjoner ikke skal ha noen forbindelseslinjer til Havrettskonvensjonen. Selve formålet med art. 237 å nettopp legge vekt på og koordinere øvrige traktater på området,⁷³ og den norske oversettelsen evner ikke fullt ut å formidle dette budskapet.

⁶⁹ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV (1991 s.423.

⁷⁰ ibid. s.21-22 og 423; ILA London Conference (2000) s.31-32.

⁷¹ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV (1991) s.15.

⁷² ibid. s. 426; IMODok. LEG/MISC/3/Rev.1 s.5.

⁷³ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV (1991) s.423-424.

Art. 237(2) legger føringer på innholdet i særkonvensjoner om vern og bevaring av det marine miljø ved å stille krav om at forpliktelsene etter disse konvensjonene skal oppfylles ”in a manner consistent with the general principles and objectives of this Convention”. Også dette er et argument for at Havrettskonvensjonen er ment å utgjøre et bakteppe for havretten generelt, og for vernet av det marine miljø spesielt.

Til en viss grad slipper IMOs særkonvensjoner å definere alle mulige begrep og konsepter fordi den grunnleggende begrepsbruken alt er etablert gjennom Havrettskonvensjonen. Videre slipper man å inkludere en mengde tekniske og prosessuelle bestemmelser i særkonvensjonene, fordi slike allerede eksisterer i Havrettskonvensjonen. IMO kan derfor konsentrere traktatarbeidet om de rene materielle spørsmål, og unngår å ta stilling til alle små finesser gang på gang. Caminos’ karakteristikk av Havrettskonvensjonen som ”havets grunnlov” kommer dermed til sin rett.⁷⁴ IMO-konvensjonene utgjør ”spesiallovgivningen”, for å bruke termer fra nasjonal rettskildelære.

Oppsummeringsvis er det mulig å si at Havrettskonvensjonen og de særskilte konvensjonene som regulerer vern og bevaring av det marine miljø eksisterer i et avhengighetsforhold til hverandre. Havrettskonvensjonen trenger særkonvensjonene for å oppnå en effektiv implementering av sine prinsipper.⁷⁵ Samtidig har særkonvensjonene behov for de generelle reglene og prinsippene i Havrettskonvensjonen for å få større tyngde og gjennomslagskraft, og helhetlig sett for å få et mer uniformt og dermed mer effektivt system. Dette gjør seg også gjeldende overfor Ballastvannkonvensjonen, og jeg kommer tilbake til dette i avsnitt 2.5.

2.2 ”Generally accepted international rules and standards”

Når mer detaljerte og spesifikke bestemmelser om vern av det marine miljø kreves henviser Havrettskonvensjonen til ”generally accepted international rules and standards” (heretter forkortet ”generally accepted”). Juridisk litteratur omtaler disse

⁷⁴ Law of the Sea (2001) s.xiv.

⁷⁵ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.246.

henvisningene som "rules of reference" (referanseregler).⁷⁶ Med noe varierende formuleringer benyttes henvisningen i flere av bestemmelsene som er relevante for ballastvannutslipp.⁷⁷ For å foregripe var noe av bakgrunnen for å lage en konvensjon om ballastvann nettopp for å supplere Havrettskonvensjonen på dette området, og for å få allment aksepterte regler om ballastvann. Det er viktig å se på hva som ligger i begrepet om allmenn aksept, for å kunne avgjøre om vi har allment godtatte internasjonale regler og standarder om håndtering av ballastvann i dag, og hva som skal til før Ballastvannkonvensjonen kan anses som uttrykk for "generally accepted".

Ringbom påpeker i Marius nr. 224/1996, at man ønsket å lage en havrettskonvensjon som skulle "vare" en stund.⁷⁸ Historien viser at nye miljøproblemer oppstår eller nye løsninger og teknologi kommer på banen, noe som igjen skaper behov for et fleksibelt regelverk.⁷⁹ Gjennom en henvisning til allment godkjente internasjonale regler og standarder åpnes det for å lage avgrensede konvensjoner, som Ballastvannkonvensjonen eller AFS-konvensjonen,⁸⁰ for å supplere Havrettskonvensjonen. Dette bidrar til å gjøre Havrettskonvensjonen til et mer fleksibelt og dynamisk instrument, og bygger oppunder dens "paraply"-funksjon.⁸¹

UNCLOS III, havrettskonferansen hvor Havrettskonvensjonen ble fremforhandlet, ble innledet med en *gentleman's agreement* om at alle bestemmelser i Havrettskonvensjonen skulle vedtas ved konsensus.⁸² Det var utvilsomt vanskelig å oppnå enstemmighet om alle punkter, særlig på detaljnivå. Mange bestemmelser ble vage,⁸³ og henvisningen til "generally accepted" ble en utvei for å oppnå den påkrevde konsensus.

⁷⁶ Molenaar (1998) s.140.

⁷⁷ Se kapittel 3.

⁷⁸ Ringbom (1996) s.118-119.

⁷⁹ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.21-22.

⁸⁰ International Convention on the Control of Harmful Anti-Fouling Systems on Ships (Bunnstoffkonvensjonen) av 5. oktober 2001.

⁸¹ Ringbom (1997) s.5; ILA London Convention (2000) s.31-33.

⁸² Franckx (1997) s.67.

⁸³ *ibid.*

Bruken av ”generally accepted” i Havrettskonvensjonen fyller også et annet og viktig formål, nemlig å avdempe den interessekonflikten som bestemmelsene om vern av det marine miljø preges av.⁸⁴ Eksempelvis har kyst- og havnestaters frykt for flaggstaters mangelfulle håndheving av forurensende utslipp fra skip ført til at det tradisjonelle utgangspunktet om flaggstatsjurisdiksjon på enkelte punkter har måttet vike til fordel for kyst- og havnestatens interesser.⁸⁵ Henvisningen til ”generally accepted” blir brukt i denne typen bestemmelser, hvor den legger føringer på kyst- og havnestaters jurisdiksjon og sikrer en viss harmonisering av nasjonale regler.⁸⁶

Eksempelvis gir Havrettskonvensjonen art. 21 kyststaten rett til å gi regler knyttet til uskyldig gjennomfart. Kompromisset blir imidlertid at kyst- og havnestatens frihet i disse situasjonene begrenses. Art. 21(2) sier at:

“Such laws and regulations shall not apply to the design, construction, manning or equipment of foreign ships unless they are giving effect to generally accepted international rules or standards.”

Hva som er ”generally accepted” lager rammer for hvilke krav kyststaten etter art. 21(2) kan pålegge fremmede skip av utforming, bemanning, utstyr osv. for å kunne foreta uskyldig gjennomfart. I art. 226 er det allment godtatte internasjonale regler som legger føringer på hvilke dokumenter en havnestat kan kreve fremlagt ved inspeksjon av fremmede skip.

For kyst- og havnestater utgjør henvisningene til ”generally accepted” således en øvre grense for deres jurisdiksjon,⁸⁷ og har dermed innskrenkende virkning på deres adgang til å gi lover og regler for sitt territorium. Objektivt sett bidrar henvisningene til å sikre

⁸⁴ Franckx (1997) s.67; Boyle (2001) s.374; Molenaar (1998) s.152; ILA Helsinki Conference (1996) s.13.

⁸⁵ Boyle (2001) s.390.

⁸⁶ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.12-13; Kasoulides (1993) s.40.

⁸⁷ Molenaar (1998) s.151.

en viss grad av uniform kyststatspraksis, og man unngår dermed de mest ekstreme utslagene av kyst- og havnestaters utøvelse av jurisdiksjon.

På samme vis sikrer henvisningen til ”generally accepted” i art. 211(2) at flaggstaten oppfyller sin del av de internasjonale forpliktelsene. Bestemmelsen sier at:

“laws and regulations [for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment from vessels flying their flag] shall *at least* have the same effect as that of generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference” (uthevet her).

Referanseregelen sikrer her at det gjelder et visst minimumsnivå av forurensningsbestemmelser for alle skip, uavhengig av hvor i verden de er registrert.

Hva som er ”generally accepted” utgjør altså maksimumsgrenser for kyst- og havnestaters frihet til å gripe inn overfor fremmede skip, mens den bidrar med minimumsgrenser for flaggstater med henhold til hvilke regler de skal innføre.⁸⁸

2.3 Hva skal til for at en internasjonal regel eller standard er å anse som ”generally accepted”?

2.3.1 Innledning

Havrettskonvensjonen gir ingen anvisning på hvilke regler og standarder som er å anse som ”generally accepted”.⁸⁹ Dette gjelder både for hvilke typer normer ”rules and standards” refererer til, samt hvor høy oppslutning som kreves. Forarbeidene til konvensjonen er heller ikke tydelige på hva partene har ment å legge i begrepet.⁹⁰ Enkelte av bestemmelsene refererer til allment godtatte regler og standarder som er fastsatt gjennom ”the competent international organization”, for eksempel art. 211(1).

⁸⁸ Molenaar (1998) s.150-151.

⁸⁹ *ibid.* s.151.

⁹⁰ *ibid.* s.142.

Dette må forstås som en henvisning til regelverk fra IMO, som er den sentrale internasjonale organisasjonen på havrettens område.⁹¹

Andre bestemmelser, eksempelvis art. 197, refererer til kompetente organisasjoner, mens atter andre bare henviser til allment godkjente regler og standarder, uten å referere til noen organisasjon, for eksempel art. 21(2). For disse bestemmelsene må opphavet til reglene bero på en konkret tolkning.⁹² Ofte vil det også her være tale om IMOs regelverk, men man kan tenke seg andre relevante organisasjoner.⁹³ Det kan ikke utelukkes at regionale overenskomster også må kunne legges til grunn som allment godtatte i visse tilfelle, innen de regionene de tilhører. Antakelig må dette bero på en konkret tolkning av den enkelte bestemmelse. Regionale regler som ”generally accepted” er imidlertid et uavklart spørsmål, og det vil føre for langt å gå nærmere inn på dette i denne avhandlingen.⁹⁴

Som drøftelsene nedenfor vil vise, er det usikkert hvordan henvisningen til ”generally accepted international rules and standards” er å forstå. Rettskildene er uklare, og litteraturen er omfattende og sprikende. Om forhandlingsprosessen i UNCLOS III har Oxman kommentert:

”There was no convenient forum for dealing with such technical problems at the Law of the Sea Conference. ... [D]elegates there usually remained silent about imperfect texts ... for fear of upsetting those or other parts of the package on which a consensus was beginning to emerge.”⁹⁵

Derfor er det vanskelig å konkludere sikkert om begrepets innhold. Avhandlingens rammer tillater heller ikke en fullstendig drøftelse av ”generally accepted”. Jeg vil derfor nøye meg med noen hovedpunkter, og deretter forsøke å angi hvilken betydning

⁹¹ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.14–16 og 21; IMOdok. LEG/MISC/3/Rev.1 s.2; Ringbom (1997) s.5; Birnie (1997) s.35; Kasoulides (1993) s.38.

⁹² *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.14-16.

⁹³ *ibid.* s.14-16 og 21; Ringbom (1996) s.119-122.

⁹⁴ Ringbom (1996) s.119-122; Handl (1997) s.227.

⁹⁵ Oxman (1991) s.132.

referansereglene får for forholdet mellom Havrettskonvensjonen og Ballastvannkonvensjonen.

2.3.2 Kravet til "generally accepted"

2.3.2.1 "Rules and standards"

Det henvises både til "rules" og "standards". Det er uklart om dette er ment som en distinksjon mellom rettslig bindende regler på den ene siden og ikke-bindende normer på den annen, eller om begge begrepene er ment å henvise til ulike kategorier av rettslig bindende regler.⁹⁶ Kasoulides antar at det ikke ligger en distinksjon mellom "rules" og "standards", men at dette er to ulike benevnelser for de samme normative instrumentene, og han får oppslutning fra flere hold.⁹⁷ Molenaar oppfatter på sin side "rules" som en referanse til regler inntatt i konvensjoner som har trådt i kraft, folkerettslig sedvanerett og andre rettslig bindende normer, mens "standards" refererer til de tekniske detaljene fastlagt i konvensjonenes tillegg og protokoller.

Slik jeg ser det er spørsmålet om hvorvidt "rules and standards" refererer til samme eller forskjellige normbærere av større teoretisk enn praktisk interesse. Avgjørende bør være i hvilken grad normene er "generally accepted". Er de uttrykk for noe allment godtatt, mener jeg at hensikten bak bruken av en slik referanseregulering, nemlig å sikre at reglene er i tråd med folkeretten for øvrig, er oppfylt.

2.3.2.2 Kravet til oppslutning

Begrepet "generally" tilsier at det er et strengt krav til oppslutning. Konvensjonen om det frie hav fra 1958,⁹⁸ en av "forløperne" til Havrettskonvensjonen, refererer også til allment godtatte regler. I et tidlig utkast til Konvensjonen om det frie hav benyttet man betegnelsen "internationally". Dette ble endret til "generally" for å klargjøre at meningen var at regelen skulle være akseptert av en stor majoritet av stater.⁹⁹

⁹⁶ Boyle (2001) s.389 flg.; Molenaar (1998) s.142 og 153; Oxman (1991) s.143-144; ILA Helsinki Conference (1996) s.21.

⁹⁷ Kasoulides (1993) s.35-36; Molenaar (1998) s.143.

⁹⁸ Convention on the High Seas. Geneve, 29. april 1958.

⁹⁹ Molenaar (1998) s.148-150.

I folkerettslig teori råder ulike oppfatninger om hvor strengt kravet til ”generally accepted” i Havrettskonvensjonen er.¹⁰⁰ Enkelte teoretikere hevder at regler og standarder kan anses som allment godtatte før konvensjonene de blir uttrykt i har trådt i kraft.¹⁰¹ Oxman forfekter dette synet, og mener at det finnes andre måter for å vise aksept.¹⁰² IMO har tradisjon for å vedta konvensjoner enstemmig, og deretter åpne for signatur fra medlemsstatene. Stor oppslutning her kan etter Oxmans teori vitne om allmenn aksept.

Videre hevder noen teoretikere at ikrafttredelse er en nødvendig og tilstrekkelig forutsetning for at regler i en traktat skal anses allment godtatte, andre at en regel må være folkerettslig sedvanerett for at den skal anses som allment godtatt, mens atter andre mener at kravet til allmenn aksept ligger et sted i mellom disse to nivåene.¹⁰³

Et krav om folkerettslig sedvanerett innebærer at regelen om ”generally accepted” blir relativt streng, og lite hensiktsmessig dersom formålet er å henvise til IMOs regelverk. Flere IMO-konvensjoner inneholder svært tekniske standarder. Det er tvilsomt om stater hadde ansett seg bundet av detaljerte tekniske standarder og spesifikasjoner om de ikke hadde stått i traktatene. Et annet poeng er at standardene kan være gjenstand for hyppige revisjoner som følge av nye forskningsresultater og teknologi. Slike regler vil derfor sjelden bli uttrykk for folkerettslig sedvanerett.¹⁰⁴

Oxman hevder at det ikke kan settes likhetstegn mellom allment godtatte regler og sedvanerett.¹⁰⁵ I samme retning heller Ringbom, som påpeker at dersom kravet til ”generally accepted” tilsvarte kravet til sedvanerett, ville det være unødvendig å skille mellom de to begrepene, og dermed overflødig å bruke to ulike uttrykk for å beskrive

¹⁰⁰ Molenaar (1998) s.152-157; Kasoulides (1993) s.37.

¹⁰¹ Molenaar (1998) s.153.

¹⁰² Oxman (1991) s.152.

¹⁰³ Molenaar (1998) s.153-156.

¹⁰⁴ Handl (1997) s.229-230.

¹⁰⁵ Oxman (1991) s.147-148.

samme fenomen.¹⁰⁶ Ringbom er av den oppfatning at kravet til allment akseptert må ligge et sted under normen for folkerettslig sedvanerett. Hakapää har et tilsvarende syn, og presiserer at en konvensjon må ha trådt i kraft og ha "sizable support" blant de statene som er mest berørt av reglene dersom de skal anses som allment godtatte.¹⁰⁷

Molenaar oppsummerer det han oppfatter som dagens tilstand slik:

"The preferred interpretation of 'generally accepted' is that this qualification is met when the criteria 'widespread and representative participation in the convention, provided it included that of States whose interests were specifically affected', are fulfilled. The extent to which these criteria should be met is somewhat less than that of customary rules but greater than that of the conditions for the entry into force of regulatory conventions."¹⁰⁸

Etter dette ser det ut til at det antatt ledende synet i teorien er at "*generally accepted*" ligger et sted mellom ratifikasjon og sedvanerett, med et tilleggskrav om at de berørte statene anerkjenner regelen.

I mangel på klare retningslinjer i Havrettskonvensjonen, blir det til syvende og sist opp til de involverte parter å avgjøre hvordan "*generally accepted*" skal forstås.¹⁰⁹ Molenaar mener å finne indikasjoner på at kyst- og havnestater har lagt seg på en linje hvor ikrafttredelse er tilstrekkelig.¹¹⁰ Han utdyper imidlertid ikke dette nærmere, og viser heller ikke til konkrete eksempler. I rapporten til ILA Helsinki Conference vises det til en undersøkelse om staters forståelse av "*generally accepted*".¹¹¹ 19 stater besvarte spørreskjemaet, og resultatene ga ingen entydige svar. Dette kildematerialet er for knapt til å kunne legge statspraksis til grunn for en konklusjon.

¹⁰⁶ Ringbom (1996) s.14.

¹⁰⁷ Hakapää (1981) s.121.

¹⁰⁸ Molenaar (1998) s.183-184.

¹⁰⁹ Molenaar (1998) s.151, Birnie (1997) s.36; ILA Helsinki Conference (1996) s.31.

¹¹⁰ Molenaar (1998) s.151.

¹¹¹ ILA Helsinki Conference (1996) s.24-27.

Sprikende statspraksis og store variasjoner i oppfatningene som fremgår av folkerettslig litteratur tilsier at det er vanskelig å trekke sikre konklusjoner om forståelsen av ”generally accepted”.¹¹²

Nøyaktig hvor man trekker grensen for hva som kan anses som ”generally accepted” får uansett ikke stor betydning for dagens situasjon vedrørende ballastvannproblematikken. Hensett til at Ballastvannkonvensjonen ikke har trådt i kraft og at dens retningslinjer ikke er ferdig utarbeidet, oppfyller den ikke noen av teoriens krav til allment godtatte regler. Et mulig alternativ til andre internasjonale regler kunne vært IMO res. A.868(20), men flere typiske sjøfartsnasjoner har valgt å ikke legge denne til grunn, og den har ikke tilstrekkelig stor oppslutning.

Slik jeg oppfatter situasjonen må det etter dette være klart at det per i dag ikke foreligger ”generally accepted international rules and standards” for håndtering av ballastvann. Det bør imidlertid være en målsetning at Ballastvannkonvensjonen etter hvert blir ”generally accepted”, slik at Havrettskonvensjonens regler om vern av det marine miljø utvides til også å kunne hjemle detaljerte regler om håndtering av ballastvann, og slik at Ballastvannkonvensjonen også kan anvendes av stater som ikke har ratifisert.

2.4 Følgene av bruken av henvisningen til ”international rules and standards”

Bruken av ”rules of reference” innebærer at andre konvensjoner kan få anvendelse gjennom Havrettskonvensjonen, også for stater som ikke har ratifisert disse konvensjonene. Ifølge Molenaar er det i den folkerettslige litteraturen enighet om at ”generally accepted” har en slik indirekte bindende effekt.¹¹³

Systemet i Havrettskonvensjonen tilsier også at denne effekten er tilsiktet. For eksempel henvises det i Havrettskonvensjonen art. 218(1) og art. 220(1) til ”applicable international rules and standards”.¹¹⁴ Her er ”generally accepted” byttet ut med

¹¹² Dette støttes også av ILA Helsinki Conference (1996) s. 23-24 og 31.

¹¹³ Molenaar (1998) s.157. Samme oppfatning fremkommer også i ILA London Convention (2000) s.48.

¹¹⁴ Henvisningen til anvendelige internasjonale regler gir her anvisning på hvilke overtredelser henholdsvis havne- og kyststaten kan forfølge rettslig.

”applicable”. Det er enighet i teorien om at ”applicable” sikter til regler og standarder som den gjeldende stat er part i, for eksempel konvensjoner som staten har ratifisert.¹¹⁵ ”Generally accepted” går altså lenger enn dette, og er ikke begrenset til normer som er direkte bindende for de aktuelle statene. I motsatt fall hadde det vært unødvendig å benytte to så ulike uttryksmåter.

Dette medfører at stater som er part i Havrettskonvensjonen, men ikke i Ballastvannkonvensjonen, likevel kan bli bundet av Ballastvannkonvensjonens bestemmelser. Havrettskonvensjonen art. 21(2) som regulerer kyststatens krav til utforming eller bemanning av fremmede skip i uskyldig gjennomfart kan illustrere dette. Forutsatt at Ballastvannkonvensjonen blir uttrykk for allment godtatte regler, og at tilfredsstillende renseteknologi for skip er i produksjon, gir Havrettskonvensjonen art. 21(2) kyststaten rett til å kreve at fremmede skip har behandlingssystemer for ballastvann om bord. Skip må oppfylle kravet uavhengig av om flaggstaten er part i Ballastvannkonvensjonen eller ikke.¹¹⁶

Det er relevant å stille spørsmål om henvisningene til allment godtatte regler krenker *pacta tertiis*-regelen. *Pacta tertiis* er et grunnleggende prinsipp i folkeretten, som i korthet går ut på at konvensjoner kun binder de stater som har ratifisert dem.¹¹⁷ Regelen kommer til uttrykk i Wienkonvensjonen¹¹⁸ art. 34, som konvensjonen selv kaller en ”general rule” i forhold til tredjestater. Art. 34 sier at en traktat ikke skaper rett eller plikt for en tredjestat “without its consent”. Dette innebærer at en stat på et eller annet vis må samtykke i å bli bundet av konvensjonen eller deler av den, og at en konvensjon ikke uten videre kan skape plikter for en ikke-part.¹¹⁹ *Pacta tertiis*-regelen er nært beslektet med suverenitetsprinsippet.¹²⁰

¹¹⁵ Molenaar (1998) s.157; Kasoulides (1993) s.44-45.

¹¹⁶ En noe tilsvarende problemstilling dukker opp med ”no-more-favourable-treatment”-regelen som blir drøftet i kapittel 5.

¹¹⁷ Chinkin (1993) s.25 flg.

¹¹⁸ Wien-konvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969.

¹¹⁹ Brownlie (2003) s.599.

¹²⁰ Chinkin (1993) s.26.

Molenaar er av den oppfatning at ”generally accepted” ikke er i strid med pacta tertiis-regelen, og han får støtte også hos andre teoretikere.¹²¹ Molenaars argument er at når en stat ratifiserer Havrettskonvensjonen, takker man ja til en ”pakkeløsning” som innebærer at man oppnår en del rettigheter mot at man også må akseptere enkelte plikter. I tråd med suverenitetsprinsippet ratifiserer stater konvensjoner på frivillig basis, og for å forfølge Molenaars teori har statene også gitt en stilltiende aksept av andre konvensjoner gjennom ratifikasjon av Havrettskonvensjonen. Følgen av dette blir at staten har gitt sin ”consent”, jf. Wien-konvensjonen art. 34, og at pacta tertiis-regelen ikke krenkes. Samme konklusjon har International Law Association (ILA) kommet til.¹²²

Etter dette kan man kanskje si at aksept av å bli bundet av foreliggende konvensjoner, som man har en viss oversikt over, er relativt kurant. Spørsmålet er om etterfølgende konvensjoner kommer i en annen stilling, eller om statene gjennom ratifiseringen av Havrettskonvensjonen også har akseptert å bli bundet av regler og standarder som kommer til i senere tid. Problemet kommer på spissen dersom normene har et innhold som staten slett ikke kan akseptere. Dette aspektet ved referansereglene blir i liten grad drøftet i juridisk teori, og svaret er åpent. Etter min mening er det imidlertid nærliggende å legge til grunn at man generelt må akseptere at andre stater implementerer konvensjoner som har trådt i kraft og fått oppslutning av et visst omfang, uavhengig av når en konvensjon blir fremforhandlet. Dette er også del av ”pakkeløsningen”.

Et relatert problem er situasjoner hvor en stat er ”persistent objector” til regler som ellers må anses som ”generally accepted”.¹²³ Molenaar antar at en stat som er part i Havrettskonvensjonen ikke kan komme unna en allment akseptert regel som ”persistent objector”.¹²⁴ Slik jeg forstår Molenaar begrunner han også dette med ”pakkeløsning”-

¹²¹ Molenaar (1998) s.157-158; Handl (1997) s.221-225 behandler prinsippet om ”no-more-favourable-treatment”, men hans synspunkter har også gyldighet overfor ”generally accepted”-regelen. Handl legger til grunn at utøvelse av havnestatskontroll overfor skip fra ikke-stater ikke krenker pacta tertiis-regelen.

¹²² ILA London Convention (2000) s.45-47.

¹²³ Om ”persistent objector” se Brownlie (2003) s.11.

¹²⁴ Molenaar (1998) s.163.

argumentet. Videre mener han at ved å ratifisere Havrettskonvensjonen dementierer staten sin posisjon som ”persistent objector”.¹²⁵ Etter min oppfatning har Molenaars argumentasjon gode grunner for seg. En stat som ratifiserer Havrettskonvensjonen må forutsettes å være klar over hvilke forpliktelser dette medfører, og dermed også å ha akseptert dem.

Dette berører store og kompliserte problemstillinger som ikke har klare svar. Av hensyn til avhandlingens omfang vil dette ikke drøftes.

2.5 Forholdet mellom Havrettskonvensjonen og Ballastvannkonvensjonen

Som drøftelsene tidligere i kapitlet viser, er det et gjensidig avhengighetsforhold mellom Havrettskonvensjonen og Ballastvannkonvensjonen.

Ballastvannkonvensjonen en nødvendig forutsetning for at Havrettskonvensjonen skal kunne regulere håndteringen av ballastvann fullt ut. Som tidligere nevnt danner Havrettskonvensjonen et rammeverk for vern av det marine miljø. Gjennom referanseregler og art. 237 legger Havrettskonvensjonen opp til at egne regler om håndteringen av ballastvann og andre miljøproblemer skal utvikles. Den dagen Ballastvannkonvensjonen er uttrykk for allment godtatte regler om håndtering av ballastvann, vil stater som er part i Havrettskonvensjonen, men ikke i Ballastvannkonvensjonen, for eksempel kunne innføre bestemmelser om uskyldig gjennomfart som stiller krav til fremmede skip om utforming eller utstyr for ballastvannhåndtering, jf. Havrettskonvensjonen art. 21(2). I dag må kyststaten finne seg i at den ikke har adgang til å gi slike regler.¹²⁶

Samtidig bygger Ballastvannkonvensjonen på havrettslige forutsetninger og et begrepsapparat som er uttrykt i Havrettskonvensjonen, eksempelvis inndelingen i maritime soner og den interesseavveiningen som ligger i denne.

¹²⁵ Molenaar (1998) s.163.

¹²⁶ Havrettskonvensjonen art. 21 blir nærmere behandlet i kapittel 3.

Videre har Ballastvannkonvensjonen få håndhevingsregler. Konvensjonen har egne detaljerte bestemmelser om inspeksjoner, mens ”proceedings [are] to be taken in accordance with [partens] law”, jf. Ballastvannkonvensjonen art. 8 (bestemmelsen blir behandlet i avsnitt 5.3.2 og 5.4.4). Det er dermed statenes nasjonale regler, herunder *eventuelle aktuelle internasjonale forpliktelser*, som må anvendes ved håndheving av overtredelser av Ballastvannkonvensjonen. For eksempel Havrettskonvensjonens art. 27 om ”Criminal jurisdiction on board a foreign ship” samt del XII avsnitt 7 ”Safeguards” er aktuelle her, og knesetter viktige prinsipper for staters utøvelse av myndighet overfor fremmede skip.

Av regler i avsnitt 7 kan ikke-diskrimineringsprinsippet i art. 227 nevnes. Bestemmelsen viser til ”this Part” av Havrettskonvensjonen, altså del XII som pålegger statene en plikt til å verne det marine miljø. De samme hensynene til ikke-diskriminering gjør seg gjeldende uavhengig av om plikten til å verne miljøet springer ut av Havrettskonvensjonen, MARPOL eller Ballastvannkonvensjonen. Gode grunner taler derfor for at bestemmelsen bør få anvendelse for særkonvensjonene om vern av det marine miljø, og dermed Ballastvannkonvensjonen.

Videre innebærer linken mellom Havrettskonvensjonen og Ballastvannkonvensjonen at Havrettskonvensjonen art. 230 om bøtestraff og art. 231 i avsnitt 7 om notifikasjon til flaggstat må komme til anvendelse på håndheving av Ballastvannkonvensjonen. Derimot kan ikke Havrettskonvensjonen art. 226 om fremgangsmåten ved inspeksjoner uten videre legges til grunn fordi Ballastvannkonvensjonen har fraveket Havrettskonvensjonens system for inspeksjoner av fremmede skip. Her er Ballastvannkonvensjonen *lex specialis* (inspeksjonsadgangen blir nærmere behandlet i kapittel 5).

Igjen er det slik at Havrettskonvensjonen utgjør bakgrunnsretten, mens Ballastvannkonvensjonen er spesiallovgivningen. Havrettskonvensjonen kommer til anvendelse der Ballastvannkonvensjonen er taus, slik at Ballastvannkonvensjonen ikke behøver å regulere ethvert spørsmål.

Ballastvannkonvensjonen art. 16 sier at konvensjonen ikke skal "prejudice the rights and obligations of any State under customary international law as reflected in [UNCLOS]." Slik jeg oppfatter art. 16 er det en harmoniseringsbestemmelse, og innebærer at Ballastvannkonvensjonen presumeres å være i tråd med de sedvanerettslige regler og prinsipper som er nedfelt i Havrettskonvensjonen.

Bestemmelsen presiserer samtidig at stater som er parter i Ballastvannkonvensjonen, men ikke i Havrettskonvensjonen må forholde seg til relevante bestemmelser i Havrettskonvensjonen som er uttrykk for folkerettslig sedvanerett. Dette hadde i og for seg ikke vært nødvendig.

2.6 Oppsummering

Havrettskonvensjonen og Ballastvannkonvensjonen er gjensidig avhengige av hverandre. Havrettskonvensjonen er rammeverk og bakgrunnsrett, mens Ballastvannkonvensjonen gir spesialregler for håndtering av ballastvann.

Havrettskonvensjonens bruk av "rules of reference" inviterer til utvikling av et eget ballastvannregelverk. Det må være klart at Ballastvannkonvensjonen per i dag ikke oppfyller kriteriene verken til "anvendelige" eller "allment godtatte" regler, men forhåpentligvis vil dette skje i fremtiden.

Ut i fra et miljøperspektiv er det selvfølgelig ønskelig at alle stater ratifiserer og gjennomfører Ballastvannkonvensjonen. Dersom en stat av ulike årsaker ikke ønsker å ratifisere denne, kan referansereglene bidra til at staten iallfall gjennomfører noen av Ballastvannkonvensjonens bestemmelser.

3 Havrettskonvensjonens bestemmelser av betydning for å hindre, redusere og kontrollere introduksjoner av fremmede arter via ballastvann

3.1 Innledning

Dette kapitlet vil behandle staters rett og plikt etter Havrettskonvensjonen til å hindre, redusere og kontrollere introduksjon av fremmede marine arter via ballastvann. Dette for å finne ut hvilke muligheter stater har per i dag, herunder hvilke skranker Havrettskonvensjonen eventuelt setter, til å regulere utslipp av ballastvann for å redusere faren for innførsel av fremmede marine arter.

Noen av bestemmelsene i Havrettskonvensjonen oppstiller krav som gjelder generelt for alle stater som er part i konvensjonen. Et eksempel på dette er den alminnelige plikten for statene ”til å verne og bevare det marine miljø”, jf. art. 192. Andre bestemmelser differensierer ansvar og jurisdiksjon mellom flaggstater, kyststater og havnestater. Den enes plikt tilsvarer da gjerne den andres rett. Et eksempel på dette er flaggstaters rett til uskyldig gjennomfart etter art. 17 flg. Kyststaters plikt til å akseptere denne retten innskrenker kyststaters suverenitet i territorialfarvannet tilsvarende, jf. art. 2. Dermed begrenses kyststaters muligheter til å gi regler for behandling og utslipp av ballastvann for skip i uskyldig gjennomfart. Samtidig må flaggstater, og deres skip som befinner seg i andre staters territorialfarvann, respektere de av kyststatenes regler som ikke griper inn i retten til uskyldig gjennomfart. Dette blir nærmere behandlet nedenfor, under avsnitt 3.6.3.

3.2 Er introduksjon av fremmede marine arter via utslipp av ballastvann “forurensning av det marine miljø” i Havrettskonvensjonens forstand?

3.2.1 Innledning

De fleste er i dag enige om at introduksjon av fremmede arter via utslipp av ballastvann er en alvorlig trussel mot det marine miljø. Det er imidlertid ikke gitt at arter introdusert

via ballastvannutslipp er å regne som ”forurensning” av det marine miljø. Det er nødvendig å reise spørsmålet om hvorvidt dette er forurensning eller ikke, fordi det får betydning for hvilke bestemmelser i Havrettskonvensjonen som kommer til anvendelse. Konvensjonen har detaljerte forurensningsregler i del XII avsnitt 5, hvor art. 211 gir særlige regler om forurensning fra skip. I art. 211 avveies skipsfartsinteresser og havne- og kyststatsinteresser, og man har kommet fram til en balanse mellom disse ulike hensynene. Denne interesseavveiningen er en sentral problemstilling også i forhold til ballastvannproblematikken, og det vil derfor være av stor betydning å kunne anvende art. 211 på dette miljøproblemet. Dersom utslipp av ballastvann ikke er forurensning kommer kun de generelle jurisdiksjonsbestemmelsene (art. 21 og 56 m.fl.) til anvendelse.

Ballastvann i seg selv er ikke noe annet enn vanlig sjøvann. Kjernen i problemet er imidlertid de levende organismene som befinner seg i ballastvannet, og som flyttes til nye økosystem. Etter en vanlig språklig forståelse er det unaturlig å klassifisere friskt sjøvann og levende organismer som ”forurensning”. Det juridiske begrepet ”forurensning” kan likevel ha et annet innhold enn hva man i dagligtalen legger i ordet. Spørsmålet er om Havrettskonvensjonens forurensningsbegrep omfatter introduksjon av fremmede marine arter via utslipp av ballastvann.

3.2.2 Legaldefinisjonen av “pollution” av det marine miljø

Havrettskonvensjonen artikkel 1(1)(4) definerer “pollution of the marine environment” som:

” introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities”

Definisjonen bygger på en definisjon av marin forurensning som GESAMP¹²⁷ utviklet i 1968, og som er blitt brukt i flere andre konvensjoner.

Spørsmålet er om levende organismer kan karakteriseres som ”substances”. I ballastvannet vil det normalt befinne seg et bredt spekter av organismer, fra mikroskopiske bakterier og alger til større skalldyr og fisker. Det er liten tvil om at enkelte levende organismer kan forårsake slik fare og skade som omtalt i forurensningsdefinisjonen. Likevel kan virke noe vidtrekkende å definere fisker som naturlig forekommer i enkelte økosystemer som ”pollution” fordi de blir flyttet på til et annet. Forurensning av havet assosieres heller med kjemiske utslipp og oljesøl.

Ordboken definerer ”substance” som “matter or tissue composing an animal body, part or organ”.¹²⁸ Videre er “matter” definert som “substances of which a physical thing is made”.¹²⁹ Etter dette er ikke “substance” organismen som sådan, men enkeltkomponenter som for eksempel organismer består av. En død organisme vil etter en slik forståelse være forurensning, mens en levende ikke vil være det. Dette kan virke som et pussig skille. På den annen side har levende liv *egenverdi*, hvilket kan rettferdiggjøre et slikt skille.

Forurensningsdefinisjonen i artikkel 1(1)(4) gir ikke sikkert svar på om introduksjon av fremmede arter via ballastvannutslipp er forurensning av det marine miljø. Det er derfor nødvendig å se om andre relevante bestemmelser i konvensjonen kan si noe mer.

3.2.3 Havrettskonvensjonen art. 196 ”Use of technologies or introduction of alien or new species”

Art. 196(1), som står i avsnitt 1 av del XII, behandler spesifikt problemet med introduksjon av fremmede arter. Bestemmelsens overskrift er ” Use of technologies or introduction of alien or new species”. Ordlyden er følgende:

¹²⁷ The Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection, en ekspertgruppe opprettet av flere av FNs særorganisasjoner i fellesskap. Bidrar med vitenskapelig baserte råd i spørsmål om havmiljøet.

¹²⁸ The Shorter Oxford English Dictionary.

¹²⁹ Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English.

”States shall take all measures necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment resulting from the use of technologies under their jurisdiction or control, or the intentional or accidental introduction of species, alien or new, to a particular part of the marine environment, which may cause significant and harmful changes thereto.”

Formuleringen er tvetydig. For det første kan ”pollution of the marine environment *resulting from*” (min utheving) peke både til ”use of technologies” og ”intentional or accidental introduction”, slik at disse er å forstå som to alternative måter å forurense på. Da kan bestemmelsen leses slik: ”pollution resulting from the use of technologies or introduction of species.” Denne forståelsen innebærer at introduksjon av fremmede arter å regne som ”pollution”.

Den andre måten å lese bestemmelsen på er at leddsetningen etter komma (den som begynner med ” or the intentional or accidental...”) er et selvstendig moment, løsrevet fra forurensningsbegrepet. Slik forstått pålegger bestemmelsen statene å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø *og* å hindre, begrense og kontrollere innføring av fremmede arter i en bestemt del av det marine miljø. Etter en slik forståelse regulerer art. 196(1) to ulike miljøtrusler, hvorav den ene er forurensning, mens den andre er en annen type miljøpåvirkning. Da er introduksjon av fremmede arter altså ikke ”pollution”.

En tolkning av bestemmelsens siste del støtter alternativ to, jf. ”significant and harmful changes” av det marine miljø. Dersom innføring av fremmede organsimer var ment å skulle betraktes som forurensning, ville skadepotensialet ha fremkommet allerede i definisjonen av ”pollution” i art. 1(1)(4). Denne siste linjen i art. 196(1) hadde da vært overflødig.

Schei ser ut til å ha samme forståelse av art. 196(1) i sin avhandling ”Biologisk forurensning”.¹³⁰ Han støtter sin konklusjon på et tidlig utkast av

¹³⁰ Schei (2004) s. 116.

Ballastvannkonvensjonens fortale hvor ”art. 196 [tolkes] slik at ’pollution of the marine environment’ bare refererer seg til bruken av teknologi”. Dagens utgave av Ballastvannkonvensjonen nøyer seg med å kun gjengi art. 196(1) uten å foreta noen fortolkning, men det er verdt å merke seg at Ballastvannkonvensjonen ikke bruker betegnelsen forurensning om problemet med introduserte fremmede marine arter.

Det fremgår av protokollen fra den tredje havrettskonferansen, hvor Havrettskonvensjonen ble fremforhandlet, at art. 196 bygger på et norsk forslag.¹³¹ I følge protokollen ønsket Norge ”to emphasise that the issue was separate from that of the pollution of the marine environment”. Dette tyder på at introduksjoner av fremmede arter ikke skal oppfattes som forurensning i Havrettskonvensjonens forstand. Noe av bakgrunnen for at temaet med introduksjon av arter ble reist på denne tredje havrettskonferansen var oppdagelsen av en ny type sjøgress utenfor kysten av England, som skapte problemer for allerede eksisterende marint liv i området.¹³² Farene med introduserte marine arter var derfor kjent da Havrettskonvensjonen ble til.

Protokollen refererer videre at ”introduction of new species through sewage or run-offs from land should be dealt with by the provisions for the prevention of pollution”. Dette kan tolkes dit hen at forurensningsreglene også skal anvendes på introduksjoner via ballastvann. På den annen side er det bare introduksjoner via kloakk og avrenning fra land som er omtalt i sitatet. En antitetisk tolkning trekker i retning av at introduksjoner via andre faktorer, deriblant ballastvann, ikke er forurensning. Ballastvann er ikke nødvendigvis ”forurenset” i tradisjonell forstand, mens kloakk alltid er det. Normalt vil organismer i ballastvannet ikke utgjøre en miljøtrussel i sitt opprinnelige miljø, mens kloakk vil være skadelig uansett hvor i havet det blir sluppet ut. Et annet støtteargument for at ballastvann faller utenfor forurensningsdefinisjonen er det faktum at kloakkutslipp fra skip i dag er regulert i MARPOL, og landbasert forurensning av havet reguleres av

¹³¹ Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records Volume II s.381.

¹³² *ibid.*

OSPAR,¹³³ som begge bruker betegnelsen ”pollution”. Som alt nevnt benytter ikke Ballastvannkonvensjonen dette begrepet.

Også kommentarutgaven til Havrettskonvensjonen legger til grunn at art. 196 adresserer to ulike tema, nemlig statenes plikt til å unngå, redusere og kontrollere forurensning av havmiljøet som følge av bruk av teknologi på den ene siden, og plikten til å bevare havmiljøets naturlige tilstand på den annen, herav å unngå introduksjon av fremmede arter.¹³⁴

Forarbeider og juridisk litteratur har begrenset rettskildemessig vekt i folkeretten.¹³⁵ Likevel kan de være bærere av momenter som kan gi nyttig veiledning ved tolkningstvil. Det er få rettskilder som kan underbygge det ene eller andre tolkningsalternativet. Havrettsdomstolen har heller ikke kommet med noen uttalelser om forståelsen av forurensningsbegrepet i relasjon til introduserte arter eller utslipp av ballastvann. Forarbeidene til art. 196 gir en pekepinn om bakgrunnen for den aktuelle regelen, og dermed hva partene ble enige om og hvilke hensyn som ble lagt til grunn da Havrettskonvensjonen ble til. Protokollen er nokså klar på at introduksjoner av fremmede marine arter ikke var ment å skulle oppfattes som forurensning av det marine miljø. Dette trekker i retning av at innføring av fremmede marine arter gjennom utslipp av ballastvann ikke er forurensning av det marine miljø i Havrettstraktatens forstand.

Ikke alle teoretikere er enige i dette resultatet. Molenaar er av den oppfatning at arter som innføres via ballastvann i skip er å regne som forurensning.¹³⁶ Han bygger sitt syn på en tolkning av art. 196(1) som er i tråd med det første tolkningsalternativet jeg skisserte,¹³⁷ altså at ”pollution of the marine environment *resulting from*” (min utheving) peker både til ”use of technologies” og ”introduction of species”. Også Sands

¹³³ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (Konvensjon for vern av det marine miljø i nordøstatlanteren) av 22. september 1992

¹³⁴ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.73 flg.

¹³⁵ Om folkerettens rettskilder og traktattolkning se f.eks. Brownlie (2003) s.3-29 og 602-609.

¹³⁶ Molenaar (1998) s.17.

¹³⁷ Personlig meddelelse fra Molenaar per e-post.

legger til grunn at utslipp av ballastvann er en type forurensning fra skip.¹³⁸ Han begrunner ikke standpunktet nærmere.

3.2.4 Øvrige momenter

Art.196(2) sier at art. 196:

”does not affect the application of this Convention regarding the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment”.

Det er ikke umiddelbart innlysende hva dette betyr. Bestemmelsen kan imidlertid tolkes dit hen at selv om første ledd skiller ut introduksjoner som et eget problem, skal ikke dette være til hinder for at Havrettskonvensjonens regler om forurensning får anvendelse på slike tilfelle. Det kan argumenteres med at det er virkningene av en miljøtrussel som bør avgjøre hva trusselen skal behandles som. Dersom hendelsen har en forurensende virkning, bør forurensningsreglene komme til anvendelse.

Effektivitetsprinsippet i folkeretten tilsier at den mest inngripende, i vår sammenheng den videste, fortolkning bør legges til grunn, slik at traktatens formål oppnås.¹³⁹ I dette tilfellet er formålet bevaring av havets levende ressurser, samt vern og bevaring av det marine miljø, jf. traktatens forale, hvilket trekker i retning av at utslipp av ballastvann bør behandles på samme måte som forurensning av det marine miljø, slik at art. 211 og andre spesialiserte forurensningsbestemmelser kan anvendes.

Rimelighetshensyn trekker i samme retning. Havrettskonvensjonen er oppbygd på en slik måte at de mer generelle jurisdiksjonsbestemmelsene kommer tidlig i konvensjonen, og oppstiller rammer og retningslinjer for staters rettigheter og plikter. De er imidlertid utformet på en slik måte at det kan være vanskelig kan utlede konkrete rettigheter og plikter om miljøvern ut i fra disse. De klareste hjemlene om forurensningsvern gis i del XII. Dersom introduksjoner av fremmede arter ikke skal behandles som forurensning i Havrettstraktatens forstand kommer man derfor i et slags ”rettstomrom”.

¹³⁸ Sands (2003) s.438.

¹³⁹ Om effektivitetsprinsippet se for eksempel McNair (1961) s.383-392.

Plasseringen av art. 196 i konvensjonen kan også trekke i retning av at introduksjon av fremmede arter skal regnes som forurensning. Bestemmelsen er generell, og trolig ment å omfatte de kategoriene av trusler mot havmiljøet som behandles senere i del XII, hvor statenes virkemidler og forpliktelser blir mer spesifisert. Siden introduksjoner av fremmede arter ikke blir omtalt andre steder i Havrettskonvensjonen, er det ikke usannsynlig at slike introduksjoner er ment å skulle falle inn under en av de andre kategoriene av forurensning av det marine miljø, nærmere bestemt art. 211 om forurensning fra skip.

For havnestater er forurensningsbestemmelsene ikke fullt så avgjørende. Staters suverenitet over havner og indre farvann er såpass omfattende at det kan stilles omfattende vilkår til skip som kommer inn (se avsnitt 3.6). For kyststaten, hvor fremmede skip kun passerer gjennom dens havområder, blir situasjonen annerledes. Flaggstats jurisdiksjon og navigasjonsfriheten står sterkere jo lenger utenfor grunnlinjene man kommer. Kyststaten trenger klar hjemmel for å gripe inn i overfor fremmede skip som kun passerer i territorialfarvannet. Slike tydelige hjemler finnes for forurensning fra skip, men mangler dersom utslipp av ballastvann ikke er forurensning av det marine miljø. Dette kan bidra til at kyststatene og havmiljøet får dårligere vern enn ved f.eks. olje- eller kloakkutslipp fra skip, som helt klart er forurensning.

Det er like hensyn som ligger bak både det å begrense utslipp av fremmede organismer som det å slippe ut annen miljøskadelig materie. Som eksempel kan MARPOL tillegg IV om "sewage" trekkes fram. Kloakkutslipp fra skip er helt klart forurensning. Noe av problemet med kloakk er konsentrasjonen av mikrober, som kan gi uheldige konsekvenser for miljøet ved utslipp for nært land.¹⁴⁰ Nettopp innholdet av fremmede mikrober er også en alvorlig fare ved utslipp av ballastvann, slik at de samme hensynene helt klart gjør seg gjeldende for begge typer utslipp. Det kan virke kunstig å skille mellom hvilke kilder mikroorganismene kommer fra når skadevirkningene er de samme. Kloakk vil imidlertid alltid være forurenset, mens ballastvannet i utgangspunktet ikke er det; det er ikke skadelig å slippe ut ballastvann på samme sted som man hentet det. Det kan likevel ikke herske tvil om at utslipp av fremmede

¹⁴⁰ MARPOL tillegg IV reg. 8

organismer via ballastvann i dagens omfang utgjør en alvorlig miljøtrussel, som krever et klart regelverk.

Dersom utslipp av mikrober skal behandles som forurensning, men ikke utslipp av større organismer (fisk, muslinger etc.), får man et u hensiktsmessig skille mellom de ulike organismene i ballastvannet. Dersom utslipp av ballastvann skal behandles som forurensning, er det derfor grunn til å behandle *alt utslipp* av ballastvann som forurensning.

Tanken bak det norske forslaget til art. 196(1) var, som alt nevnt, økt fokus på introduksjoner av fremmede arter som en miljøtrussel. Formålet var å skille det ut som noe eget, og øke bevisstheten rundt temaet. Dersom art. 196(2) er å forstå slik som skissert ovenfor, sikrer man likevel miljøet samme vern mot introduksjoner av fremmede arter som mot klassisk forurensning. Det gir mening å forstå bestemmelsen på denne måten: Man unngår at vernet mot fremmede arter blir svakere enn vernet mot de miljøfarer som *er* ”pollution”, samtidig som man lykkes i å fremheve introduksjoner av fremmede arter som et separat miljøproblem. Selv om introduksjoner ikke er forurensning i bokstavelig forstand, sikrer art. 196(2) regulering etter de samme bestemmelsene som forurensning ellers. Dette bidrar til en mer helhetlig tenkning rundt introduksjon av fremmede arter via ballastvann som miljøproblem.

3.2.5 Oppsummering og konklusjon

Det er mange hensyn og momenter som trekker i hver sin retning. Etter min vurdering er introduksjon av fremmede marine arter via ballastvann antakeligvis ikke ”pollution” i bokstavelig forstand. Likevel er det mye som taler for å *behandle* introduksjoner av fremmede organismer via utslipp av ballastvann på samme måte som forurensning fra skip. Risikoen for skade på miljø og helse er helt klart tilstede, tilsvarende som ved kloakkutslipp og oljesøl. Videre gjør den samme interesseavveiningen mellom fri navigasjon og miljø seg gjeldende for ballastvannproblematikken, og denne er særlig hensyntatt i art. 211. I den følgende fremstilling vil det derfor bli lagt til grunn at Havrettskonvensjonens bestemmelser om forurensning fra skip får anvendelse på problemet med introduksjon av fremmede marine arter via ballastvann.

Det er også nødvendig å behandle alt utslipp av ballastvann som forurensning, og ikke bare de utslipp hvor det viser seg at organismene faktisk utgjør en miljøtrussel. Man kan

vanskelig vite med sikkerhet hvilke organismer man har i ballastvannet til enhver tid, og hvordan disse vil reagere i sitt nye miljø. Skadepotensialet vil alltid være tilstede. For å sitere Japan på MEPC 52: *"All organisms in ballast water are unwanted organism."*

3.3 Generelt om staters rett og plikt etter Havrettskonvensjonen til å beskytte havmiljøet mot introduksjoner av fremmede marine arter via ballastvann

Regler om å beskytte og bevare det marine miljø utgjør en viktig del av Havrettskonvensjonen. Erkjennelsen på 1970-tallet om en stadig svekkelse av de marine økosystemer la premissen for det internasjonale samfunnets innsats for å lage et regelverk med sikte på å snu den uheldige utviklingen.¹⁴¹ Hovedbolken av bestemmelsene om vern og bevaring av det marine miljø, som ballastvannproblematikken må regnes som en del av, finnes i Havrettskonvensjonen del XII, artiklene 192 til 237. I tillegg finnes også enkeltbestemmelser spredt rundt om i konvensjonen.

Art. 192 innleder avsnitt 1 av del XII, og pålegger konvensjonspartene en helt generell og bred forpliktelse til å "protect and preserve the marine environment". Med marint miljø menes også marint liv.¹⁴²

Art. 194 omhandler tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø. Bestemmelsen pålegger statene en generell plikt til å treffe alle nødvendige tiltak for å "prevent, reduce and control pollution" av havet. For å oppnå dette skal statene benytte "the best practicable means at their disposal and in accordance with their capabilities", jf. art. 194(1).

Art. 194(1) minner litt om CBD art. 8(h). *Hindre, begrense og kontrollere* er begreper som også benyttes i CBD art. 8(h), med den forskjell at "reduce" er byttet ut med det strengere "eradicate". Videre oppstiller begge bestemmelsene vide plikter for statene til å innføre tiltak mot de respektive miljøtrusler, samtidig som at plikten modereres ved

¹⁴¹ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.3.

¹⁴² *ibid.* s.42.

”as far as possible” i CBD art. 8, og ”as appropriate” og ”best practice means at their disposal and in accordance with their capabilities” i Havrettskonvensjonen art. 194.

Disse ”modifikasjonene” kan også anses som en differensiering av staters ansvar alt etter hvor ressurssterke de er. Slike sosioøkonomiske hensyn kan forsvares ut i fra et miljøperspektiv. Uten å gå inn på dette, nevnes at differensiert ansvar er et aktuelt folkerettslig tema. Det adresserer blant annet det som populært blir kalt nord/sør-problematikken, og erkjennelsen av at vi i nord (den vestlige verden samt enkelte nordlige asiatiske stater) som følge av vår historie og livsstil må akseptere en større andel av miljøansvaret enn stater i sør.

Art. 194(1) bestemmer at tiltakene må være forenlige med Havrettskonvensjonen, hvilket må oppfattes som referanse til blant annet retten til uskyldig gjennomfart og transitt.¹⁴³ Art. 194(4) følger opp dette, og pålegger statene å ”refrain from unjustifiable interference with activities carried out by other States in the exercise of their rights and in pursuance of their duties in conformity with this Convention”. I dette ligger at stater skal treffe nødvendige tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø, men også at tiltakene ikke skal gripe inn mer enn nødvendig overfor andre staters ”activities”. I tråd med vanlig språklig forståelse er ”activities” et vidt begrep, og jeg antar at bestemmelsen henviser til enhver lovlig virksomhet andre stater bedriver i havområdene, herunder skipstrafikk. Dette innebærer at art. 194(4) indirekte verner om retten til fri navigasjon.

Tiltak skal gjelde alle kilder til forurensning av det marine miljø, inkludert utslipp fra skip, jf. art. 194(3)(b). Bestemmelsen presiserer at tiltakene skal ta sikte på å i størst mulig grad begrense forurensning fra skip, gjennom å forhindre ”intentional and unintentional discharges, and regulating the design, construction, equipment, operation and manning of vessels.”

Sammen med de andre bestemmelsene i avsnitt 1 er art. 192 og 194 med på å fastlegge rammene for innholdet i de øvrige avsnittene i del XII, og for statenes forpliktelser til å forhindre forurensning av havmiljøet.

¹⁴³ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.64.

Art. 211 er hovedbestemmelsen om forurensning fra skip. Bestemmelsen følger opp de pliktene som art. 194(3)(b) omtaler; å forhindre, redusere og kontrollere forurensning fra skip, og angir hvilke stater som har jurisdiksjon til hva, hvor og når.

Art. 211 inneholder relativt detaljerte regler om staters rett og plikt til å ”prevent, reduce and control pollution of the marine environment from vessels”. Bestemmelsen henvender seg kanskje i størst grad til havne- og kyststaten, men den stiller også krav til flaggstaten. Igjen er man i kjernepunktet for interessekonflikten mellom navigasjonsfrihet og miljøvern.

Bestemmelsen gir anvisning på en kompromissløsning mellom kyststaters behov for å kunne stille strengere krav for å bedre beskytte sine marine områder, og typiske sjøfartsnasjoners (som for øvrig også ofte er kyst- og/eller havnestater) behov for å ha de samme kravene å forholde seg til overalt. Et sentralt punkt er vilkår for å få adkomst til havn, typisk krav til skips utforming, bemanning og utstyr etc. som omtalt i art 21(2). Nok en gang er det referansereglene og en henvisning til IMOs regler som er det samlende punkt for de ulike interesser og hensyn.¹⁴⁴ Dette bidrar til en mer uniform kyststatspraksis og gir dessuten kyststatenes regler større legitimitet hos flaggstatene. Samtidig får henvisningen til IMO også den virkning at den legger føringer på hvor stor frihet kyststatene får i å beskytte sine marine miljø, mens den sikrer flaggstatenes behov for kontroll med utviklingen av regler på området.

Bestemmelsen understreker viktigheten av internasjonalt samarbeid for å hindre, begrense og kontrollere skipsbasert forurensning av det marine miljø. Det er på det internasjonale nivået at føringer for bevaringen av det marine miljø skal legges, mens statene skal vedta lover og forskrifter som er i tråd med de internasjonale forpliktelsene.

En gjennomgang av staters rett og plikt etter Havrettskonvensjonen til å beskytte det marine miljø mot introduksjoner av fremmede arter ved utslipp av ballastvann, blir i stor grad et spørsmål om jurisdiksjon i de ulike maritime sonene. I det følgende vil

¹⁴⁴ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.201.

Havrettskonvensjonens generelle jurisdiksjonsbestemmelser sammen med bestemmelsene om forurensning fra skip bli gjennomgått.

3.4 Utgangspunktet for jurisdiksjon i havområdene

Grov sett kan man si at det er to ulike utgangspunkter for jurisdiksjon i havområdene. Det ene utgangspunktet er at flaggstatens regler til enhver tid er gjeldende for skip som fører dens flagg.¹⁴⁵ Flaggstater og deres skip må imidlertid i nærmere bestemte situasjoner også forholde seg til andre staters interesser og regelverk. Dette gjelder først og fremst i andre staters farvann, hvor utgangspunktet er det motsatte, nemlig at ”territorialstatens” regler gjelder for alle som befinner seg på dennes territorium.

I skjæringspunktet mellom disse to utgangspunktene har man *konkurrerende jurisdiksjon*.¹⁴⁶ I dette spenningsfeltet kan det dukke opp interessante folkerettslige problemstillinger. Gjennom Havrettskonvensjonen har man imidlertid forsøkt å unngå kollisjoner i jurisdiksjonen.¹⁴⁷

Den videre fremstilling vil deles inn i en redegjørelse av flaggstaters jurisdiksjon på den ene siden og kyst- og havnestaters på den annen. Som nevnt i innledningskapitlet kan denne inndelingen kan være misvisende. For fremstillingens enkelthets skyld, og for å bedre få oversikt over jurisdiksjonen, har jeg likevel valgt denne inndelingen.

3.5 Flaggstatens lovgivings- og håndhevingsjurisdiksjon

Dette avsnittet vil skissere hovedtrekkene i flaggstatens plikter forhold til ballastvannproblematikken etter Havrettskonvensjonen.

Et viktig havrettslig prinsipp er nedfelt i art. 87, nemlig retten til å ferdes og benytte ressursene på åpent hav. Art. 87 omtaler dette som ”freedom of the high seas”. Art. 87(2) sier at man ved utøvelse av det åpne havs frihet skal ta tilbørlig hensyn til de øvrige brukere av de åpne havområdene og naturressursene som finnes der, herunder bestander av fisk og sjødyr.

¹⁴⁵ Brownlie (2003) s.315; Birnie og Boyle (2002) s.360; Molenaar (1998) s.90-91.

¹⁴⁶ Brownlie (2003) s.315.

¹⁴⁷ Molenaar (1998) s.87.

Ved håndtering av ballastvann er dette ikke en veldig aktuell problemstilling. Utskifting på åpent hav er per dags dato den metoden for håndtering av ballastvann som medfører minst skade på miljøet, og oppfordres brukt av IMO.¹⁴⁸

Art. 211(2) bestemmer at statene skal:

”adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment from vessels flying their flag. ... Such laws and regulations shall at least have the same effect as that of generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference.”

Flaggstater er gjennom denne bestemmelsen pålagt en plikt til å fastsette regler for sine skip med henblikk på forurensing, herunder håndtering av ballastvann. Internasjonale regler og standarder skal utgjøre et minimumsnivå for hvor strenge regler stater skal ha for å hindre, begrense og kontrollere forurensing fra skip som fører deres flagg, jf. ”at least”. Flaggstater står fritt til å gi strengere regler for sine skip enn hva det internasjonale samfunnet krever. Dette følger av suverenitetsprinsippet, selv om den tidligere forestillingen om at skip var en flytende del av en stats territorium ikke står like sterkt i nå som tidligere.¹⁴⁹

Gjennom art. 217 plikter flaggstater å påse at deres skip overholder de krav som blir stilt for å hindre, begrense og kontrollere forurensning fra skip, herunder krav til utrustning, bemanning og sertifikater, jf. art. 217(1). Bestemmelsen må ses i sammenheng med pliktene i art. 211(2).¹⁵⁰

Videre har flaggstaten plikt til å håndheve regelverket, gjennom nødvendig etterforskning og rettsforfølgning. Flaggstaten har en generell plikt til å håndheve

¹⁴⁸ IMO Resolution A.868(20) seksjon 9.2.1.

¹⁴⁹ Brownlie (2003) s.315.

¹⁵⁰ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV* (1991) s.255.

overtredelser regler å hindre, begrense og kontrollere forurensning fra skip, ”irrespective of where a violation occurs”, jf. art. 217(1).

I påvente av Ballastvannkonvensjonen finnes det ingen rettslig bindende *detalj*reguleringer om å hindre, redusere eller kontrollere introduksjoner av fremmede arter via ballastvann. Kun et fåtall, om noen, av verdens stater har pålagt ballasthåndtering for egne skip. Dette kan indikere en allmenn forståelse om at Havrettskonvensjonen ikke pålegger flaggstater noen plikt til å regulere og kontrollere håndtering av ballastvann. Likevel er det grunn til å tro at de generelle forpliktelsene til å forhindre forurensning i art. 192 og 194 og ikke minst art.196 om ”alien species” tilsier at statene, med dagens kunnskap om skadepotensialet til fremmede arter i ballastvann, likevel har en slik plikt.¹⁵¹

3.6 Kyst- og havnestaters lovgivingsjurisdiksjon

3.6.1 Generelt

Dette avsnittet vil behandle kyst- og havnestaters lovgivingsjurisdiksjon etter Havrettskonvensjonen vedrørende ballastvannproblematikken.

En del av Havrettskonvensjonens regler vil være de samme for kyststat og havnestat. For å unngå dobbeltbehandling har jeg funnet det hensiktsmessig å behandle havnestats- og kyststatsjurisdiksjon samlet, selv om det kan oppstå enkelte svært ulike situasjoner. Interessene til en havnestat er ikke alltid sammenfallende med kyststatens interesser. Litt upresist sagt vil kyststatens miljøinteresser ofte måtte avveies mot de økonomiske interessene havnestaten har i å fremstå med konkurransedyktige havner.¹⁵² Kyststaten er imidlertid ofte også havnestat og har dermed også økonomiske hensyn å ivareta, og de fleste havnestater vil være opptatt av det marine miljø.

De ulike sonene blir i det følgende behandlet i hver sine avsnitt. Avsnitt 3.6.2 om jurisdiksjon i havn og indre farvann vil naturlig nok i all hovedsak berøre havnestatene,

¹⁵¹ CBD art. 8(h) må også ses i denne sammenhengen, og bygger opp under staters plikt til å regulere og kontrollere håndtering av ballastvann.

¹⁵² Molenaar (1998) s.90.

mens de vanskeligste jurisdiksjonsspørsmålene i territorialfarvannet og den økonomiske sonen bare vedgår det avhandlingen definerer som kyststater.

Art. 211(3) er i all hovedsak den relevante bestemmelsen, men må på enkelte punkter suppleres med Havrettskonvensjonens generelle jurisdiksjonsbestemmelser. Som overskriften tilsier vil dette avsnittet konsentrere seg om lovgivingsjurisdiksjonen, mens håndhevingsjurisdiksjonen behandles i avsnitt 3.7.

3.6.2 Havn og indre farvann

3.6.2.1 Adgang til havn og indre farvann

Indre farvann regnes som områder hvor staten har absolutt myndighet, på lik linje som på landterritoriet, jf. art. 2.¹⁵³ Det samme gjelder for havner, som også må regnes som del av statens territorium.¹⁵⁴ Territorialprinsippet tilsier at havnestaten kan nekte andre staters skip adgang til sine havner,¹⁵⁵ selv om unntak må gjøres, bl.a. for skip i nød.

Det kan imidlertid oppstå situasjoner hvor kyst- og havnestatens interesser rettferdiggjør adgangsnekt selv for skip i nød,¹⁵⁶ for eksempel en situasjon med en smittsom epidemi om bord et skip, hvor man av frykt for smittespredning til statens innbyggere nekter skipet adgang. Det kan kanskje også tenkes tilfelle hvor innholdet i ballastvannet er av en slik karakter at man til tross for en nødssituasjon kan nekte skipet adgang til havn/indre farvann. Dette vil riktignok kun være helt unntaksvis og ekstreme situasjoner, for eksempel dersom man vet at ballastvannet i et skip inneholder farlige mikroorganismer som f.eks. kolerabakterier, og skipets ballasttanker har sprunget lekk.

Skip som anløper havn frivillig vil være underlagt havnestatens jurisdiksjon, som følge av at de befinner seg på statens territorium.¹⁵⁷ Art. 211(3) tillater havnestaten å ”establish particular requirements for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment as a condition for the entry of foreign vessels into their ports or internal waters”. Det skilles ikke mellom havner og indre farvann i denne

¹⁵³ Molenaar (1998) s.185.

¹⁵⁴ Havrettskonvensjonen art. 11; Molenaar (1998) s.101; Kasoulides (1993) s.1; Johnson (1994) s.35.

¹⁵⁵ Molenaar (1998) s.101.

¹⁵⁶ *ibid.*

¹⁵⁷ Birnie og Boyle (2002) s.370; Johnson (2004) s.39-40.

sammenhengen. Dette blir også påpekt av Molenaar, som mener det er et prinsipp at det ikke skal skilles mellom vilkår for havn og indre farvann.¹⁵⁸ Havnestaten står dermed fritt til å anvende nasjonale regler og oppstille vilkår for å gi fremmede skip¹⁵⁹ adgang til sine havneanlegg.¹⁶⁰

New Zealand pålegger alle skip å fylle ut et ”Vessel Ballast Report Form” med opplysninger om ballastvannkilden, utslippsvolum og hvordan ballastvannet er håndtert.¹⁶¹ Å gi ukorrekt informasjon kan medføre fengsel opp til 12 måneder og bøter.¹⁶²

3.6.2.2 Omfanget av og begrensninger i kyst- og havnestatens lovgivingsjurisdiksjon

Art. 211(3) uttrykker ikke noe om hva slags ”particular requirements” som skal kunne stilles. Sammenhengen mellom art. 211(3) og 211(1), som sier at internasjonale fora skal utarbeide regler for å hindre forurensning av det marine miljø via skip, og resten av art. 211 for øvrig, tilsier at første ledd åpner for at statene oppstiller andre og strengere krav (tilleggskrav) enn de som statene enes om gjennom IMO eller diplomatkonferanser. Molenaar går så langt som å si at havnestatens jurisdiksjon på dette punktet i prinsippet kun begrenses av rettighetsmisbruksprinsippet som er nedfelt i art. 300.¹⁶³ Art. 300 vil bli nærmere omtalt nedenfor. Videre må kravene ikke forhindre retten til uskyldig gjennomfart, jf. art. 211(3)i.f.¹⁶⁴

Art. 211(3) krever at havnestaten offentliggjør tilleggsvilkårene, som oversendes IMO til orientering. Formodentlig hadde det ikke vært nødvendig å oversende vilkårene til

¹⁵⁸ Molenaar (1998) s.103.

¹⁵⁹ Problemstillingen er kun om vilkår kan settes for fremmede staters skip, i det en kyst- eller havnestat vil være flaggstat i forhold til egne skip. Art. 227 innebærer imidlertid at det ikke skal diskrimineres mellom egne og fremmede skip, se nedenfor.

¹⁶⁰ Molenaar (1998) s.101; Johnson (1998) s.38-40.

¹⁶¹ *Invasive species: vectors and management strategies* (2003) s.281.

¹⁶² *ibid.*

¹⁶³ Molenaar (1998) s.104.

¹⁶⁴ Retten til uskyldig gjennomfart blir behandlet nedenfor, under avsnitt 3.7.3.

IMO dersom de var helt i tråd med internasjonale regler. Dette momentet forsterker forståelsen av at art. 211(3) gir havnestaten fri adgang til å oppstille egne, strenge og mer omfattende vilkår for adgang til indre farvann og havner.¹⁶⁵

Konsekvensen av dette må bli at havnestater i utgangspunktet har rett til å stille de adgangsvilkår eller -krav til fremmede skip som de måtte ønske, herunder å nekte utslipp av ubehandlet ballastvann i indre farvann og havneområder, pålegge skip å føre logg over ballasten og foreta kontroller og prøver av ballastvannet osv. Johnson legger til grunn at også konkrete krav til skips utforming, konstruksjon, utstyr og standard på bemanning kan stilles som vilkår for å få adgang til havn.¹⁶⁶

Dersom et skip velger å gå inn i en stats indre farvann eller havn, må skipet anses for å ha akseptert betingelsene til kyst- eller havnestaten. Satt på spissen er det opp til det enkelte skip hvorvidt de kan akseptere kyst- eller havnestatens betingelser og gå til havn, eller å la være. Snur man på det, blir det opp til havnestaten om den vil ha havner som er attraktive for skipstrafikk. For skipsfartsnæringen er dette opplagt ingen ønskesituasjon. Fra deres ståsted vil det være ønskelig med mest mulig like regelsett å forholde seg til overalt hvor man kommer.

Art. 300, med overskriften "Good faith and abuse of rights", pålegger statene å utøve sine rettigheter og jurisdiksjon etter Havrettskonvensjonen på en måte som ikke utgjør *rettighetsmisbruk*. Regelen er noe knapp, og gir ingen anvisning på hva som utgjør rettighetsmisbruk. Bruken av begrepet "abuse of rights" tilsier at en rettighet, selv om den er gitt i Havrettskonvensjonen, skal benyttes fornuftig. Johnson går litt lenger, og utleder av bestemmelsen at rettigheter etter konvensjonen ikke skal brukes på en "anti-social manner".¹⁶⁷ Forfatteren presiserer at hun med dette mener at rettighetene ikke skal brukes på en måte som bevisst skader fellesskapets interesser. Dette synspunktet støttes for så vidt av bestemmelsens overskrift, jf. "good faith". Bestemmelsen må også

¹⁶⁵ Molenaar (1998) s.104.

¹⁶⁶ Johnson (2004) s.40.

¹⁶⁷ *ibid*.

ses i sammenheng med konvensjonens ikke-diskrimineringsprinsipp, som fremgår av blant annet art. 24(1)(b) og 227.

Art. 227 bestemmer at:

“In exercising their rights and performing their duties under this Part, States shall not discriminate in form or in fact against vessels of any other State.”

Dette innebærer at staten skal ha like regler for egne og andre staters skip, eller i hvert fall at fremmede skip ikke skal behandles strengere enn egne skip.¹⁶⁸

Utover disse generelle begrensningen i jurisdiksjonen, er det vanskelig å finne skranker i Havrettskonvensjonen for hva slags regler og krav havnestaten kan oppstille for skip som befinner seg i indre farvann og havneområder.¹⁶⁹

På den ene siden kan man se på hele systemet med inndelingen av havet i soner som et regime hvor det er forhåndsbestemt hvilke stater som skal ha adgang til å gjøre hva og hvor. Man kan anse interesseavveilingen mellom flaggstat, havnestat og kyststat som tatt i og med opprettelsen av de maritime sonene. Dette synspunktet er underliggende hos Brownlie i hans fremstilling av de marine soner.¹⁷⁰ Dette er dessuten også i tråd med hovedformålet med Havrettskonvensjonen, som er:

” establishing ... a legal order for the seas and oceans which will facilitate international communication, and will promote the peaceful uses of the seas and oceans, the equitable and efficient utilization of their resources, the conservation

¹⁶⁸ Som tidligere nevnt er ikke Havrettskonvensjonen til hinder for at en stat har strengere regler for egne skip. Havrettskonvensjonen regulerer forholdet mellom stater, og griper ikke inn i en stats rene nasjonale anliggender.

¹⁶⁹ Molenaar (1998) s.103-104.

¹⁷⁰ Brownlie (2003) s.173-203.

of their living resources, and the study, protection and preservation of the marine environment”.¹⁷¹

I indre farvann er det naturlig at kyst- og havnestaters interesser må veie tyngst. En forlengelse av denne tanken tilsier at så lenge ikke annet er sagt, kan havnestater stille de krav til fremmede skip som den finner nødvendig for å unngå introduksjon av fremmede arter via ballastvann. Jo lenger fra kysten, og jo nærmere åpent hav man kommer, jo større betydning må ”allemannsretten” og flaggstatsinteressene få. Her må hensynet til navigasjonsfriheten og retten til uskyldig gjennomfart få prioritet foran kyststatsinteressene.

På den annen side kan det argumenteres med at selv om havnestaters jurisdiksjon i indre farvann ikke er fullt ut regulert, trenger dette ikke nødvendigvis bety at det er fritt fram for havnestaten til å gi regler. En lakune her kan være et resultat av at man ikke har greid å oppnå konsensus, og derfor har latt være å bestemme noe. Taushet og vage og runde vendinger som følge av vansker med å oppnå enighet om detaljer er ikke uvanlig i folkeretten, og var også tilfellet under utarbeidelsen av Havrettskonvensjonen.¹⁷²

Likevel er det mye som taler for at havnestater har stor frihet til å lage regler for indre farvann og havner som også skal gjelde for fremmede skip. Det kan også se ut til at det i litteraturen er bred enighet om dette, jf. det som ble sagt tidlig i dette avsnittet.¹⁷³

3.6.2.3 Vilkår som medfører virkninger for andre soner

Det kan stilles spørsmål ved om havnestater kan oppstille adgangsvilkår som setter krav til skips opptreden i andre soner. Eksempler på dette kan være at utskifting av ballastvann skal utføres på åpent hav, eller pålegg om å føre logg over alle opptak og

¹⁷¹ Jf. Havrettskonvensjonens fortale. Deler av Havrettskonvensjonen er kodifisering av folkerettslig sedvanerett, men man måtte likevel ved fremforhandlingen av konvensjonen foreta bevisste valg av hvilke sedvanerettsregler som skulle bli en del av ”havets konstitusjon”, og hvilket innhold de marine sonene skulle ha. Se f.eks Birnie og Boyle (2002) s.347-350.

¹⁷² Molenaar (1998) s.151.

¹⁷³ Birnie og Boyle (2002) s.370-372; Molenaar (1998) s. 103-104; Johnson (2004) s.36-40.

utslipp av ballastvann.¹⁷⁴ Dermed vil en havnestat de facto legge føringer på skips handlinger i åpent hav og andre staters farvann.

I praksis kan dette medføre utvidelse av sonenes størrelse og tøyse jurisdiksjongrensene. Et pålegg om å føre ballastvannlogg for å få adgang til en stats indre farvann, utvider dermed ”indre farvann-jurisdiksjonen” til også å gjelde i havområder utenfor det indre farvann. Dette momentet tilsier at man kanskje bør være forsiktig med å sette slike vilkår.

Art. 25(2) indikerer imidlertid at kyststaten, overfor skip som er på vei til indre farvann, har rett til å oppstille vilkår som gjelder også utenfor indre farvann.¹⁷⁵ Dette kan utledes av bestemmelsens ordlyd, jf. ”the conditions to which admission of those ships to internal waters” for skip ”*proceeding to internal waters*” (uthevet her). Bestemmelsen sier ikke konkret hvilke vilkår eller hvor de kan gjøres gjeldende. Dens plassering, i konvensjonens avsnitt om territorialfarvannet, tilsier at kyst- og havnestaten i hvert fall at kan oppstille vilkår som skal gjelde opptreden i territorialfarvannet. Man kan imidlertid ikke ut i fra bestemmelsens plassering foreta en antitetisk tolkning om at staten ikke har adgang til å oppstille vilkår som får virkning utenfor territorialfarvannet. Dette henger sammen med at art. 25(2) i utgangspunktet er en håndhevningsregel, jf. ”take the necessary steps”.¹⁷⁶ Slike skritt kan kun foretas i territorialfarvannet, og ikke utenfor denne sonen. Bestemmelsen utelukker imidlertid ikke havnestaters rett til å sette vilkår for fremmede skips adgang til indre farvann eller havn, eller at slike vilkår får virkning utenfor disse sonene. Art. 25(2) blir også omtalt i avsnitt 3.7.3.

Videre åpner både art. 211(4) og (5) for at kyststaten kan fastsette regler for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø fra skip i henholdsvis territorialfarvann og økonomisk sone. Regler som blir gitt etter disse bestemmelsene må

¹⁷⁴ For at ballastvannloggen skal ha noen hensikt, må den være fullstendig med tanke på oversikt over i hvilke områder ballastvann har blitt tatt inn i tankene. Dette skyldes blant annet som tidligere nevnt at organismer kan overleve over lengre tid i sedimentene i ballasttanken, og at organismer kan bli igjen i tankene til tross for at uskifting av ballastvannet har blitt utført.

¹⁷⁵ Molenaar (1998) s.103.

¹⁷⁶ *ibid.*

være i samsvar med retten til uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet og i tråd med allment god tatt regler og standarder i økonomisk sone. Tilleggs krav utover de allment godtatte er derfor ikke tillatt i disse sonene. Retten til fri gjennomfart i territorialfarvann og økonomisk sone er beskyttelsesverdig fordi man av sikkerhetsgrunner ofte legger rutene så kystnært som mulig. Dette kan imidlertid ikke begrense havnestaters rett til å oppstille adgangsvilkår for å beskytte viktige interesser som miljøvern selv om de får virkning i territorialfarvannet eller økonomisk sone.¹⁷⁷ Retten til å sette adgangsvilkår følger av staters suverenitet over sitt territorium, og et skip kan i teorien fritt kan velge om det vil gå inn i en fremmed stats indre farvann eller havn. Retten til ”innocent passage” eller transitt vil fortsatt være i behold, om skipet ikke ønsker å gå til indre farvann eller havn.

Eksempelvis stiller Australia adgangsvilkår for skip som får virkning utenfor territorialfarvannet. Australia er part i Havrettskonvensjonen,¹⁷⁸ og er dermed bundet av eventuelle skranker den oppstiller for slike vilkår. Australia har siden 2001 stilt krav om håndtering av ballastvann som skal slippes ut i sine farvann. Australske myndigheter forbyr utslipp av ”høyrisiko”-ballastvann i australske havner og farvann, inkludert territorialfarvannet.¹⁷⁹ Alle anløpende skip, også fremmede staters, er pålagt å skifte ut ”høyrisiko”-ballastvann så langt utenfor 12 nautiske mil som mulig, og fortrinnsvis i vann som er minst 200 meter dypt.¹⁸⁰ ”Høyrisiko”-ballastvann er ifølge australske myndigheter saltvann som kommer fra havne- og kystområder utenfor Australias territorialfarvann, med mindre det har blitt utskiftet eller opprinnelig tatt opp ”mid-ocean”.¹⁸¹

Australias krav til håndtering av ballastvann tilsvarer for øvrig de krav som er satt i retningslinjene som er gitt i IMO Res. A.868(20) ”Guidelines for the Control and Management of Ships’ Ballast Water to Minimize the Transfer of Harmful Aquatic

¹⁷⁷ Johnson (2004) s.41-42.

¹⁷⁸ Ratifiserte Havrettskonvensjonen 22. mars 2002.

¹⁷⁹ <http://www.affa.gov.au/content/publications.cfm?objectid=5e410d32-2663-4d15-83c6065c6f361f3a>

¹⁸⁰ *ibid.*

¹⁸¹ *ibid.*

Organisms and Pathogens”. Det må legges til grunn at retningslinjer utarbeidet av IMO er innenfor rammene av Havrettskonvensjonen.¹⁸²

Israel har bestemmelser om at alle skip som skal til israelske havner må foreta utskifting på åpent hav, utenfor kontinentalsokkelen og eventuelle områder med ferskvannsstrømmer.¹⁸³ Israelske myndigheter krever dessuten at skip som skal til havner på middelhavssiden foretar utskifting i Atlanterhavet.¹⁸⁴

Konklusjonen må etter dette bli at kyst- og havnestaten har kompetanse til å gi vilkår for adgang til havn og indre farvann med innhold som kan få virkning for skipets opptreden også i andre soner. Et unntak må imidlertid gjøres for vilkår som hindrer retten til uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet, jf. henvisningen til art. 25(2) i art. 211(3) siste punktum.

3.6.3 Territorialfarvannet

3.6.3.1 Innledning

Det er anerkjent at en stats suverenitet strekker seg utover landterritoriet og indre farvann, ut til det som er beskrevet som territorialfarvannet, jf. art. 2(1).¹⁸⁵

Territorialfarvannet er en sone hvor kompromisset mellom flaggstaters og kyststaters interesser kommer tydelig fram.¹⁸⁶ Kyststater har rettigheter og plikter som følge av sin suverenitet i territorialfarvannet, herunder mulighet til å kontrollere navigasjon og forurensning, mens fremmede skip har privilegier, først og fremst i form av retten til uskyldig gjennomfart.¹⁸⁷ Videre er det internasjonal rett som setter standarden for skips utforming, utrustning og bemanning.¹⁸⁸

¹⁸² IMOdok. LEG/MISC/3/Rev.1.

¹⁸³ *Focus on IMO* (1999) s. 8.

¹⁸⁴ *ibid.*

¹⁸⁵ Unntak for arkipelstater hvis suverenitet strekker seg ut til arkipelfarvannet, jf. art. 49.

¹⁸⁶ Boyle (2001) s.386.

¹⁸⁷ Brownlie (2003) s.186.

¹⁸⁸ Boyle (2001) s.386.

Art. 211(4), som omhandler forurensning fra skip, sier at kyststater:

”in the exercise of their sovereignty within their territorial sea, adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of marine pollution from foreign vessels, including vessels exercising the right of innocent passage. Such laws and regulations shall, in accordance with Part II, section 3, not hamper innocent passage of foreign vessels.”

Henvisningen til Havrettskonvensjonen del II avsnitt 3 om uskyldig gjennomfart innebærer at bestemmelsene i denne delen av Havrettskonvensjonen, med sine åpninger og begrensninger, gir anvisning på kyststatens handlefrihet i territorialfarvannet. Havrettskonvensjonen har gjennom konseptet om uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet balansert flaggstatens og kyststatens konkurrerende jurisdiksjon og interesser,¹⁸⁹ og den samme interesseavveiningen er relevant for art. 211.

3.6.3.2 Uskyldig gjennomfart

Fremmede skips rett til uskyldig gjennomfart utgjør den viktigste begrensningen i kyststatens suverenitet i territorialfarvannet. Spørsmålet om kyststaters lovgivingsjurisdiksjon overfor fremmede skip i uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet blir behandlet i avsnitt 3.6.3.3. Herværende avsnitt vil kort skissere rammene for retten til uskyldig gjennomfart, herunder om gjennomfarten er uskyldig dersom skip slipper ut ubehandlet ballastvann, typisk ved utskifting av ballastvann.

Retten til fredelig eller uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet er sedvanerettslig folkerett,¹⁹⁰ og har blitt kodifisert og nærmere regulert i Havrettskonvensjonen art. 17 flg. *Gjennomfart* innebærer at skip krysser territorialfarvannet uten å entre indre farvann eller havn, eller på vei til eller fra indre farvann eller havn, jf. art. 18. Gjennomfarten

¹⁸⁹ Molenaar (1998) s.195.

¹⁹⁰ Brownlie (2003) s.186.

skal som hovedregel være "continuous and expeditious". Skipet skal ha en viss fremdrift, og "cruising" eller "hovering" faller utenfor.¹⁹¹

Gjennomfarten er *uskyldig* så lenge den ikke er til skade for kyststatens "peace, good order or security", jf. art. 19(1). Art. 19(2) presiserer hvilke situasjoner eller handlinger som ikke er forenlige med uskyldig gjennomfart, og i ballastvannssammenheng er art. 19(2)(h) om "wilful and serious pollution" relevant. "Wilful" og "serious" er kumulative vilkår, begge må være oppfylt før gjennomfarten mister sin uskyldige karakter.¹⁹²

"Wilful" tilsier et krav om intensjon. Utslipp av ballastvann vil normalt være en villet handling. Art. 19(2)(h) krever imidlertid at *forurensningen* er "wilful", og dette forutsetter at forurensning inntreffer. Med olje- eller kloakkutslipp er dette uproblematisk, da man vet at ethvert utslipp forurensner. Med ballastvannutslipp vil miljøskade skje bare dersom fremmede arter *blir* introdusert, og ikke alle utslipp resulterer i "vellykkede" introduksjoner. Risikoen for spredning av fremmede organismer via ballastvann må i dag forutsettes kjent i sjøfartsbransjen, og må på denne bakgrunn anses som "wilful pollution" dersom introduksjoner først skjer.

Selv om utslipp er gjort med vilje, er de ikke nødvendigvis "serious".¹⁹³ Boyle hevder at operasjonelle utslipp av olje som regel tilfredsstiller uskyldig gjennomfart, fordi de sjelden vil være tilstrekkelig alvorlige.¹⁹⁴ Operasjonelle utslipp er tilsiktete utslipp som skjer rutinemessig, som følge av driften av skip.¹⁹⁵ ILA legger imidlertid til grunn at selv "relatively limited operational discharges" kan oppfylle kravet til "serious".¹⁹⁶ Dette vil særlig gjelde dersom utslippsområdene allerede er svært forurensset, eller om områdene er internasjonalt anerkjent som "highly sensitive".¹⁹⁷

¹⁹¹ ILA London Conference (2000) s.51-52; Churchill og Lowe (1999) s.81-82.

¹⁹² ILA London Conference (2000) s.51-52.

¹⁹³ ILA London Conference (2000) s.51.

¹⁹⁴ Boyle (2001) s.384.

¹⁹⁵ Motsatsen er utslipp som skjer ved uhell og ulykker, se Birnie og Boyle (2002) s.359.

¹⁹⁶ ILA London Conference (2000) s.51.

¹⁹⁷ *ibid.*

Ifølge ILA vil *ulovlige* operasjonelle utslipp sannsynligvis være ”serious”.¹⁹⁸ Etter de retningslinjene som IMO har gitt for utskifting av ballastvann, skal utskifting skje så lang fra land som mulig, fortrinnsvis utenfor 200 nautiske mil.¹⁹⁹ Utslipp av ballastvann i territorialfarvannet, som ikke strekker seg lenger ut enn til 12 nautiske mil, vil altså skje *langt innenfor* de ytre geografiske grensene IMO har vurdert som forsvarlig. Folkerettslig litteratur omtaler ikke konkret ballastvannutslipp, men IMOs vurderinger sett i sammenheng med ILAs konklusjoner trekker i retning av at utslipp av ballastvann i territorialfarvannet bør anses som ”serious pollution”.

Rettspraksis har godtatt utslipp av om lag 132 liter olje som ikke alvorlig.²⁰⁰ Dette er små mengder. Til sammenlikning kan et skip ha en ballastvannkapasitet på 150.000 tonn.²⁰¹ Selv om oljeutslipp og ballastvannutslipp ikke er direkte sammenliknbare, er det ikke tvilsomt at ballastvann har potensial til å forårsake enorme miljøskader. Førre var-betraktninger taler for varsomhet med å akseptere utslipp av ubehandlet ballastvann i territorialfarvannet. Kravet til ”pollution” i art. 19(2)(h) innebærer imidlertid at kun *risiko* for forurensning ikke er tilstrekkelig.²⁰²

Statspraksis gir indikasjoner på at utskifting av ballastvann på generelt grunnlag ikke anses som tilstrekkelig alvorlig til å frata et skip retten til uskyldig gjennomfart. Norge er ett av mange eksempler på stater som ikke har innført noen restriksjoner på utslipp av ubehandlet ballastvann. Selv et ”foregangsland” som Australia har bare et begrenset forbud mot utslipp av ubehandlet ballastvann i territorialfarvannet.

Det er neppe holdbart etter art. 19(2)(h) at enhver utskifting eller ethvert utslipp av ubehandlet ballastvann i territorialfarvannet skulle frata skip retten til uskyldig

¹⁹⁸ ILA London Conference (2000) s.51.

¹⁹⁹ IMO Res. A.868(20) Guidelines for the Control and Management of Ships’ Ballast Water to Minimize the Transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens, seksjon 9.2.1. Tilsvarende bestemmelser i Ballastvannkonvensjonen reg. B-4.1.

²⁰⁰ ILA London Conference (2000) s.52.

²⁰¹ *Ballast water and non-indigenous species in US Coastal waters* (1998) s.5.

²⁰² Birnie og Boyle (2002) s.371.

gjennomfart. Vurderingen må antakelig skje i det enkelte tilfelle, ut i fra konkrete omstendigheter og hvilke konsekvenser introduksjonen får for miljøet. Dette leder imidlertid til en regel som ikke vil fungere i praksis, fordi man sjelden vil kunne oppdage introduksjoner før det har gått noe tid.

3.6.3.3 Kyststatens lovgivingsjurisdiksjon

Et skip som befinner seg på en annen stats territorium og benytter seg av retten til uskyldig gjennomfart, må forholde seg til de lokale regler og bestemmelser som gjelder, forutsatt at de er i overensstemmelse med folkerettslige forpliktelser.²⁰³ Skip i ”ikke- uskyldig” gjennomfart mister *retten* til uskyldig gjennomfart.²⁰⁴ Dette innebærer blant annet at kyststaten i kraft av sin suverenitet i territorialfarvannet, jf. art. 211(4) har alminnelig lovgivings- og håndhevingsjurisdiksjon over skipet.²⁰⁵

Art. 21 sier noe om kyststaters lovgivingsjurisdiksjon overfor skip i uskyldig gjennomfart. Av relevans for ballastvannproblematikken er art. 21(1)(d) og (f). Art. 21(1)(d) aksepterer at det gis lover og forskrifter med formål å bevare havets levende ressurser. Art. 21(1)(f) inkluderer regler for ”preservation of the environment of the coastal State and the prevention, reduction and control of pollution thereof”. Det er verdt å merke seg at bestemmelsen henviser til ”environment” og ikke ”marine environment”, hvilket indikerer at kyststaten også kan gi regler om uskyldig gjennomfart som har til formål å beskytte kystlinjen.²⁰⁶ Dette er praktisk viktig for ballastvann fordi det kan finnes arter i ballasten som får negativ virkning for områdene langsetter land. Et eksempel på dette er kinakrabben, *Eriocheir sinensis*, som skaper jorderosjon langs breddene hvor den etablerer seg.²⁰⁷

Ifølge art. 19(1) skal uskyldig gjennomfart skje i samsvar med ”other rules of international law”. Kyststaten bør derfor kunne stille krav til at skip i uskyldig gjennomfart har den standard og utstyr etc. som fremgår av IMOs regelverk. Kyststater

²⁰³ Brownlie (2003) s.189.

²⁰⁴ ILA London Conference (2000) s.1; Hakapää (1981) s.195.

²⁰⁵ ILA London Conference (2000) s.13; Hakapää (1981) s.195.

²⁰⁶ *ibid.*

²⁰⁷ *NON-INDIGENOUS SPECIES FACTS Chinese Mitten Crab.* (u.å.).

kan imidlertid ikke regulere fremmede skips ”design, construction, manning or equipment” med mindre det er ”generally accepted”, jf. art. 21(2). Ikke før Ballastvannkonvensjonen kan anses som uttrykk for allment godtatte regler, kan man gjennom Havrettskonvensjonen gi bestemmelser for fremmede skip i uskyldig gjennomfart vedrørende utforming, bygging, bemanning eller utstyr for ballastvannhåndtering. Dette betyr bl.a. at kyststatene i dag ikke kan kreve at fremmede skip skal ha renseanlegg eller annet spesialutstyr for håndtering av ballastvann om bord for å få passere igjennom territorialfarvannet. Dette vil kunne avhjelpes av Ballastvannkonvensjonen.

New Zealand har i sin ”Biosecurity Act 1993” et forbud mot å dumpe sedimenter fra ballasttanker og andre hulrom på skip i ”New Zealand waters”.²⁰⁸ Ifølge lovens punkt 3 inkluderer ”New Zealand waters” indre farvann og territorialfarvann. Bestemmelsen vil ikke være i strid mot retten til uskyldig passasje, fordi et skip som stanser opp for å rense ballasttankene ikke kan sies å være i ”passage”. Dette må dessuten være et akseptabelt forbud fordi det finnes alternative måter for å kvitte seg med sedimentene, for eksempel på fyllinger på land.²⁰⁹

Et annet spørsmål er om kyststaten for å verne det marine miljø, jf. art. 21(1)(f), har adgang til å nekte skip å slippe ut ubehandlet ballastvann, herunder foreta utskifting, i gjennomfarten.

Utslipp som vil lede til ”wilful and serious pollution”, vil ikke opprettholde retten til uskyldig gjennomfart, og et forbud bør være kurant. Problemet er imidlertid at man ikke sikkert kan vite om innholdet i ballastvannet er skadelig. Det følger av art. 24(1)(a) at kyststaten er avskåret fra å gi bestemmelser og pålegg som har ”*the practical effect of denying or impairing the right of innocent passage*” (uthevet her). For skip på vei til havner som også har utslippsforbud får kyststatens utslippsforbud den virkning at skipene må gå utenfor territorialfarvannet for å foreta utskifting dersom territorialfarvannet er eneste havområde mellom havnene. Da har regelen trolig i praksis

²⁰⁸ *Invasive species: vectors and management strategies* (2003) s.280.

²⁰⁹ *ibid.*

hindret uskyldig gjennomfart, og utskiftingsforbudet strider mot Havrettskonvensjonen. For skip med andre utskiftingsmuligheter, enten før eller etter de entrer kyststatens territorialfarvann, vil utskiftingsforbudet være uproblematisk for kyststaten.

Etter min oppfatning vil dette føre til et vilkårlig og tilfeldig skille mellom hvilke skip som *ikke* får og hvilke som *må* få foreta utskifting i territorialfarvannet. Dette kan være uheldig, både for kyststaten som skal håndheve reglene og for skipsfartsnæringen som primært ønsker seg like forhold for alle. I tillegg vil det trolig komme i strid med det generelle ikke-diskrimineringsprinsippet i Havrettskonvensjonen, som kommer til uttrykk blant annet i art. 24(1)(b).

På den annen side er det frivillig for skip å gå til havn. Retten til "innocent passage" har til formål å sikre gjennomfart i *territorialfarvannet*, og det virker uforholdsmessig komplisert at kyststater i forsøk på å beskytte det marine miljø skal være nødt til å ta høyde for alle mulige variasjoner og kombinasjoner av skipenes havner og ruter. At IMO legger opp til at utskifting primært skal skje på åpent hav, styrker også kyststatenes "sak".

Det er likevel usikkert om utslipps- eller utskiftingsforbud i territorialfarvannet per i dag er forenlig med Havrettskonvensjonen og retten til "innocent passage". Dette kan imidlertid endres etter hvert som miljøhensyn får bedre fotfeste. Dette har man allerede sett i løpet av de siste tiårene, gjennom skiftet fra flaggstatsjurisdiksjon til å innrømme kyststaten stadig større jurisdiksjon i sine farvann. Kanskje kan også Ballastvannkonvensjonen bidra til å styrke kyststaters adgang til å gi regler om "innocent passage" for verne av det marine miljø.

3.6.4 Økonomisk sone

Art. 56(1)(b) sier at kyststaten har jurisdiksjon med hensyn til vern og bevaring av det marine miljø. Ut i fra ordlyden regulerer ikke bestemmelsen bare forurensning, men har et bredere nedslagsfelt, jf. "protection and preservation of the marine environment". Jurisdiksjonen i økonomisk sone skal utøves i samsvar med de relevante bestemmelser i konvensjonen, art. 56(1). Dette indikerer at art. 56 er mer en overordnet retningslinje enn en direkte hjemmel for ballastvannregulering. Det konkrete innholdet i kyststatens

jurisdiksjon i den økonomiske sonen med hensyn til vern og bevaring av det marine miljø fremgår av andre bestemmelser i Havrettskonvensjonen. Det er særlig art. 211(5) som er relevant i denne sammenhengen.

Art. 211(5) gir kyststaten adgang til å gi regler for "prevention, reduction and control of pollution from vessels", og bærer preg av å skulle ivareta kyst- og flaggstatens svært motstående interesser.²¹⁰

Reglene må etter art. 211(5) være "conforming to and giving effect to generally accepted international rules and standards". Referansen til allment godtatte regler begrenser kyststatens handlefrihet med hensyn til hvilke krav som kan stilles til fremmede skips håndtering av ballastvann.²¹¹ Eksempelvis gir Havrettskonvensjonen trolig ikke kyststater adgang til å forby fremmede skip å slippe ut eller foreta utskifting av ballastvann i den økonomiske sonen etter art. 211(5) fordi det ikke finnes allment godtatte regler for håndtering av ballastvann. Denne antakelsen styrkes av at Ballastvannkonvensjonen reg. B-4.1.2 i enkelte situasjoner tillater at ballastvann skiftes ut i havområder som ligger mellom 200 og 50 nautiske mil fra land, altså innenfor det som normalt er en stats økonomiske sone.

Hensynet til forutsigbarhet og likhet for skipsfartsnæringen har fått prioritet foran kyststatens adgang til å beskytte det maritime miljø mot forurensende utslipp fra skip. Dette må ses på bakgrunn av at økonomisk sone var en nyvinning ved Havrettskonvensjonen, og medførte et skift for disse havområdene fra flaggstaters frihet og jurisdiksjon til å primært komme under kyststaters jurisdiksjon.²¹² Trolig valgte man bevisst å legge seg på en nøktern linje, og gi kyststaten en begrenset adgang til å regulere forurensning fra fremmede skip og håndheve disse.

Det er ikke obligatorisk for kyststaten å regulere forurensning fra skip i den økonomiske sonen, jf. art. 211(5) som sier at kyststatene *kan* gi regler for den økonomiske sonen.

²¹⁰ ILA London Conference (2000) s.20.

²¹¹ Johnson (2004) s.108-109.

²¹² Churchill (1999) s.176.

Denne fakultative adgangen kan bidra til å gi det marine miljø dårligere vern enn dersom slike regler hadde vært påkrevd. Fordi statene har rett, men ikke plikt til å gi forurensningsregler i økonomisk sone, vil trolig bare de mest miljøbevisste statene benytte seg av reguleringsadgangen.²¹³ Dette igjen bidrar til å minske flaggstatenes totale ”byrde” ved innføringen av økonomisk sone.

3.7 Kyst- og havnestaters håndhevingsjurisdiksjon

3.7.1 Innledning

Hjemmelsgrunnlaget for og omfanget av kyst- og havnestaters håndhevingsjurisdiksjon avhenger av i hvilken sone overtredelsen finner sted kombinert med hvor skipet befinner seg på tidspunktet for håndhevelsen. Nok en gang er det avveiningen mellom flaggstatsinteresser og kyst- og havnestatsinteresser som gjør seg gjeldende. Jo nærmere land overtredelsen og håndhevelsen finner sted, jo større er kyst- og havnestatens jurisdiksjon, og jo nærmere åpent hav man befinner seg, jo sterkere vern har navigasjonsfriheten. Kyst- og havnestaters håndhevingsjurisdiksjon et viktig redskap i kampen mot likegyldige flaggstater.²¹⁴ Dette hensynet er følgelig tyngst jo nærmere land man befinner seg.

Staters suverenitet i *havner og indre farvann*, jf. art. 2, innebærer at overtredelser begått av fremmede skip i disse områdene håndheves etter havnestatenes nasjonale regler.²¹⁵ Kyst- og havnestaters håndhevelse av overtredelser av ”laws and regulations adopted in accordance with this Convention or applicable international rules and standards for the prevention, reduction and control of pollution from vessels” (heretter benevnt forurensningsreglene) begått av fremmede skip i *territorialfarvannet eller økonomisk sone* reguleres av art. 220, og vil i korthet bli redegjort for i de følgende avsnitt.

²¹³ Anslått at bare ni stater har benyttet seg av lovgivingsadgangen i art. 21, jf. Churchill (1999) s.352.

²¹⁴ Johnson (2004) s.46.

²¹⁵ Molenaar (1998) s.185.

3.7.2 Håndheving ved overtredelser av forurensningsregler begått i territorialfarvannet og økonomisk sone

Havnestater kan iverksette rettsforfølgning av enhver overtredelse av forurensningsreglene begått av fremmede skip i territorialfarvannet eller økonomisk sone, dersom skipet frivillig befinner seg i havnestatens havn eller offshoreterminal, jf. art. 220(1). Bestemmelsens ordlyd gir ikke en klart uttalt rett til å foreta inspeksjoner, men henvisningen til Havrettskonvensjonen avsnitt 7, "Safeguards", medfører at art. 226 om inspeksjoner må legges til grunn (behandles nedenfor).²¹⁶ Staten må først foreta undersøkelser, og videre rettslige skritt dersom bevismaterialet tilsier det. Prosessøkonomiske betraktninger tilsier også at dette bør være fremgangsmåten.

Art. 220(2) regulerer kyststaters håndhevelse av overtredelser begått under gjennomfart i territorialfarvannet av fremmede skip som ved håndhevingen befinner seg i kyststatens territorialfarvann. Denne bestemmelsen er viktig for kyststater fordi den får anvendelse for skip som nettopp er *i gjennomfart*. Etter denne bestemmelsen har kyststaten rett til å foreta fysisk inspeksjon dersom det er "clear grounds" for å tro at skipet i overfarten har overtrådt forurensningsreglene. Omfanget av den fysiske inspeksjonen reguleres av art. 226, jf. henvisningen til avsnitt 7.

Havrettskonvensjonen redegjør ikke for meningsinnholdet i "clear grounds". Betydningen er derfor usikker. Ut i fra konteksten begrepet står i, som et inngrep i navigasjonsfriheten og flaggstatens jurisdiksjon, er det grunn til å tro at "clear grounds" er et strengt krav. Videre har begrepet trolig ikke et relativt, men et fiksert innhold. Dette fordi hensynet til navigasjonsfriheten blir tatt ved at kyststatens handlingsrom ved foreliggende "clear grounds" blir mindre jo lengre fra land man kommer.

Med hensyn til hvilke undersøkelser en stat kan foreta på fremmede skip får art. 226 anvendelse. Bestemmelsen sier noe om hvilke begrensninger som ligger i kyst- og havnestatens håndhevelse, men også hva statene kan kreve av skip som entrer deres havner. Utgangspunktet er at havnestater kan foreta "physical inspection", jf. art. 220(2). Dette er ifølge art. 226 begrenset til å omfatte undersøkelse av sertifikater,

²¹⁶ Molenaar (1998) s.187.

dagbøker og andre dokumenter som skipet etter internasjonale regler er forpliktet til å oppbevare om bord.²¹⁷ I dette ligger implisitt av havnestaten ikke står fritt til å pålegge fremmede skip til å skulle framlegge ytterligere dokumentasjoner.

I tråd med art. 226 (1)(a) kan ”further physical inspection” av skip kun foretas dersom det er ”clear grounds” for å tro at skipets tilstand eller utstyr ikke samsvarer med den fremlagte dokumentasjon eller dokumentasjonen er mangelfull og utilstrekkelig.

Etter Havrettskonvensjonen kan havnestaten derfor ikke uten videre ta prøver av ballastvannet til et skip, selv om det frivillig ligger i havn, da dette faller utenfor den generelle retten til inspeksjoner. Slike inspeksjoner vil falle inn under kategorien ”further physical inspection”, og dette krever at det foreligger ”clear grounds”. Som det vil framgå av kapittel 5, er dette annerledes i Ballastvannkonvensjonen.

Det er av stor betydning at staten ikke oppholder fremmede skip ”longer than is essential” for å foreta undersøkelser, jf. art. 226(1)(a). Alvoret forsterkes ved at selv skip som *har overtrådt* forurensningsregler, skal frigis “promptly” etter at undersøkelser er foretatt, jf. art. 226(1)(b).

Det følger av art. 226(1)(c) at dersom frigivelsen vil innebære urimelig skade på det marine miljø, kan frigivelse nektes eller gjøres betinget. For brudd på ballastvannbestemmelser vil dette neppe komme på tale. Skaden er skjedd når ubehandlet ballastvann er sluppet ut for nært land, eller i grunne kystområder, og skipet som sådan vil ikke utgjøre en fare for det marine miljø etter dette.

Art. 220(2) viser til ”relevant provisions of Part II, section 3”, herunder art. 27 som regulerer “criminal jurisdiction” om bord fremmede skip som er i gjennomfart i territorialfarvannet. Innenfor avhandlingens rammer vil det føre for langt å behandle art. 27, og jeg begrenser meg til å bemerke at bestemmelsen legger strenge føringer på kyststaters håndhevingsjurisdiksjon.

²¹⁷ Paris MOU har utarbeidet en liste over hvilke dokumenter som kan inspiseres, <http://www.parismou.org/ParisMOU/Organisation/About+Us/Inspection/default.aspx>.

Art. 73 tillater at kyststater "in exercise of its sovereign rights to ... conserve and manage the living resources" i økonomisk sone, kan ta nødvendige skritt, herunder boring, inspeksjoner, arrest og rettslige skritt. Håndhevelse av brudd på forurensningsregler i økonomisk sone kan skje både for skip som befinner seg i den økonomiske sonen og i territorialfarvannet, jf. art. 220(3).

Som drøftet i avsnitt 3.6.4 har kyststaten begrenset adgang til å gi regler om håndtering av ballastvann i økonomisk sone. Kyststaten har også bare begrenset adgang til å håndheve overtredelser av eventuelle regler gitt for økonomisk sone. Dersom det foreligger "clear grounds" kan kyststaten kreve at skip identifiserer seg og oppgir nødvendige opplysninger for å fastslå om en overtredelse har funnet sted, jf. art. 220(3). Fysiske inspeksjoner kan kun foretas dersom overtredelsen har resultert i "substantial discharge causing or threatening significant pollution of the marine environment", jf. art. 220(5). Denne bestemmelsen er viktig ved oljeutslipp i økonomisk sone, men upraktisk ved ballastvannutslipp fordi man sjelden vil oppdage at fremmede marine arter er introdusert før lang tid har gått, og skipet forsvunnet (og da kan art. 218 anvendes).

Rettsforfølgning kan kun innledes dersom det foreligger "clear objective evidence" for at skipet har begått overtredelse av forurensningsreglene i økonomisk sone, og dette skaper "major damage or threat of major damage" på forekomster i territorialfarvannet eller økonomisk sone, jf. art. 220(6). "Major damage" er også et strengt krav, og viser at det skal mye til før kyststaten kan håndheve overtredelser i økonomisk sone. Introduserte fremmede arter har potensial til å forårsake slik skade som bestemmelsen kraver, men tidsmomentet tilsier at det vil være vanskelig å skaffe tilstrekkelig klart bevis for at det aktuelle skipet har overtrådt reglene.

3.7.3 Øvrige håndhevingsregler

Art. 25(2) gir regler for håndheving i territorialfarvannet av brudd på adgangsvilkår for indre farvann eller havneanlegg. Etter denne bestemmelsen kan kyststaten foreta "necessary steps to prevent any breach of the conditions to which admission of those ships to internal waters." Art. 25(2) forutsetter at skipet er på vei til kyststatens indre farvann eller havneanlegg, men selve håndhevingen kan altså skje forut for ankomsten.

At kyststaten kan foreta *nødvendige skritt* innebærer at kyststaten kan benytte hele spekteret i håndhevingsjurisdiksjonen,²¹⁸ og kyststaten har dermed adgang til å foreta seg det som trengs for å hindre brudd på vilkårene. Av art. 27 og 28 fremgår hvilken jurisdiksjon kyststaten har om bord på fremmede skip.

Det er imidlertid verdt å merke seg at skritt som blir tatt etter art. 25(2) skal være preventive tiltak ”for å hindre brudd”. Det må antas at regelens preventive formål og sammenhengen i konvensjonen for øvrig tilsier at dersom det er for sent å *hindre* bruddet på adgangsvilkårene, må kyststaten vente med å gripe inn til skipet har ankommet havn, jf. art. 220(1).

Art. 25(1) gir kyststaten rett til å ta “necessary steps ... to prevent passage [i territorialfarvannet] which is not innocent”. Det hersker enighet om at kyststater kan utvise skip fra sitt territorium for å forhindre gjennomfart som ikke er uskyldig.²¹⁹ Utvisning må i tilfelle skje *før* skipet har rukket å slippe ut ballastvann, ellers får det ikke den forutsatte preventive effekten. Jeg antar at dette vil være vanskelig å gjennomføre i praksis.

Art. 218 regulerer havnestaters håndhevelse av overtredelser begått *utenfor* havnestatens økonomiske sone når skipet befinner seg frivillig i havn. Håndheving skal skje på forespørsel fra flaggstat eller en annen krenket stat, eller dersom overtredelsen medfører eller trolig vil medføre forurensning av havnestatens farvann. Bestemmelsen er på generelt grunnlag viktig for kyst- og havnestaters vern av det marine miljø, fordi den gir en krenket kyststat mulighet til å få etterforsket og rettsforfulgt konvensjonsovertredelser selv om skipet ikke lenger befinner seg innenfor statens jurisdiksjon. Det er overtredelser av ”applicable international rules and standards” som kan håndheves etter art. 218. Når Ballastvannkonvensjonen trer i kraft vil den derfor, overfor stater som har ratifisert den, være ”applicable” i forhold til art. 220. Av plasshensyn blir art. 218 ikke nærmere behandlet

²¹⁸ Molenaar (1998) s.104-105.

²¹⁹ ILA London Conference (2000) s.13.

3.8 Oppsummering av Havrettskonvensjonens regulering av ballastvannhåndtering

Havrettskonvensjonen har bestemmelser for vern av det marine miljø generelt og mot forurensning fra skip spesielt, og dermed en indirekte regulering av håndtering av ballastvann. Mens havnestater har adgang til å gi regler for havner, indre farvann og til en viss grad for territorialfarvannet som følge av territorialjurisdiksjonen, har kyststaten i mindre grad mulighet til å stille krav til fremmede skip om håndtering av ballastvann.

Havrettskonvensjonens bestemmelser som regulerer ballastvannproblematikken er preget av konkurrerende jurisdiksjon, og avveining mellom navigasjonsfrihet og miljøhensyn. Denne avveiningen går ikke alltid i miljøets favør.

De neste kapitlene vil ta for seg rettstilstanden under Ballastvannkonvensjonen, hvor ett av temaene vil være hvorvidt denne gir stater større rett og plikt enn Havrettskonvensjonen til å regulere ballastvannhåndtering.

4 Ballastvannkonvensjonen – gjennomgang av konvensjonens hovedtrekk

4.1 Innledning

Dette kapitlet vil redegjøre for hovedtrekkene i Ballastvannkonvensjonen. Analysen av i hvilken grad Ballastvannkonvensjonen gir statene rett og plikt til å hindre, redusere og kontrollere introduksjoner av fremmede marine arter via ballastvann i skip, kommer i kapittel 5. I kapittel 6 foretas en vurdering av konvensjonen og hvorvidt den utgjør noen fremskritt i forhold til Havrettskonvensjonen med tanke på regulering av ballastvannhåndtering.

Så vidt meg bekjent foreligger det i skrivende stund ingen skriftlig juridisk redegjørelse for Ballastvannkonvensjonen. Å innta en gjennomgang av hovedpunktene i Ballastvannkonvensjonen i denne avhandlingen har derfor selvstendig betydning, samtidig som det bidrar med nyttig bakgrunnsstoff til drøftelsene i de etterfølgende kapitlene.

4.2 Konvensjonens struktur

4.2.1 Oppbygging

Konvensjonen består av en hoveddel med 22 artikler og et tillegg ("Annex") med "Regulations" (forkortet reg.) fra A til E. Det fremgår av konvensjonen selv at tillegget er å anse som en integrert del av konvensjonen, jf. art. 2.2. Artiklene utgjør rammen for konvensjonen. I tillegg til en del definisjoner, inneholder artiklene mer generelle bestemmelser om konvensjonens anvendelsesområde og forholdet til andre konvensjoner, ikrafttredelse og endringssystemet. Det er også her man finner jurisdiksjonsbestemmelsene med regler om inspeksjoner og håndhevelse, hvor "arbeidsfordelingen" mellom statene blir klargjort og slått fast.

De detaljerte bestemmelsene om selve håndteringen av ballastvann og forhold vedrørende behandlingsprosessene er inntatt i tillegget Dette er i utgangspunktet samme oppbygging som MARPOL.

En av årsakene til denne inndelingen finner man i konvensjonens art. 19, ”Amendments”. Art. 19 legger opp til et enklere endringssystem for tillegget enn for artiklene. Dette er hensiktsmessig i forhold til utviklingen av teknologi og prosedyrer for behandling av ballastvann, som per dags dato ikke er ferdigstilt, da dette er inntatt i tillegget. Samtidig ivaretar det hensynene bak suverenitetsprinsippet og statenes behov for forutberegnelighet at det stilles strengere krav til å endre jurisdiksjonsreglene som er inntatt i konvensjonens hovedkropp. En gjennomgang av endringsreglene kommer nedenfor i avsnitt 4.6.

Den valgte strukturen, som kan være formålstjenlig i en konvensjon som MARPOL hvor flere ulike forurensningskilder blir regulert, kan bidra til å komplisere en konvensjon som kun tar for seg ett tema, slik som Ballastvannkonvensjonen gjør. Rettslig sett har det ingen betydning om en regel står i tillegget eller i hoveddelen av konvensjonen. Det fremgår av Ballastvannkonvensjonen art. 2.2 at tillegget er en integrert del av konvensjonen, og dermed like relevant som artiklene i hoveddelen. Det er mulig at plasseringen kan oppfattes som et politisk signal om viktigheten av de ulike reglene. Sentralt her er likevel at Ballastvannkonvensjonen er oppbygd etter en lest som etter hvert har blitt vanlig i IMO. Den samme strukturen er å finne i både MARPOL og AFS-konvensjonen, og er antakelig kommet for å bli. Ballastvannkonvensjonen hadde imidlertid fremstått som noe bedre strukturert dersom man hadde vært litt mer stringent i forhold til hvilken type bestemmelser som sto i hovedkroppen og hvilke som kom i tillegget. AFS-konvensjonens oppdeling er tydeligere; partenes plikter og rettigheter fremgår av selve konvensjonsteksten, mens kun rent tekniske detaljer reguleres i tillegget.

Videre henviser konvensjonen flere steder til såkalte ”guidelines”. Også dette er i tråd med IMO-tradisjonen, og benyttes blant annet i AFS-konvensjonen.

Ballastvannkonvensjonen sikter ikke her til IMO Res. A.868(20), men til nye retningslinjer som skal fungere som supplement til Ballastvannkonvensjonen. Arbeidet

med retningslinjene er i full gang i IMOs regi. Oppgaven med å lede arbeidet er delegert til flere medlemsstater, hvorav Norge har ansvar for tre av retningslinjene, nemlig G7 "Guidelines for Risk Assessment", G10 "Guidelines for Approval of Prototype Ballast Water Treatment Technologies" og G13 "Guidelines for Additional Measures Including Emergency Situations".²²⁰

Retningslinjene vil ikke være rettslig bindende, men skal gi prosedyrer for hvordan konkrete bestemmelser og standarder i konvensjonen skal etterleves.²²¹ Det forventes nok likevel at partene tar retningslinjene i betraktning og etterlever dem når regelverk skal utformes og håndheves.²²² Eksempelvis sier reg. C-1.3.1 at partene "*shall* take into account the Guidelines developed by the Organization" (min utheving) ved innføring av særskilte tiltak for håndtering av ballastvann.²²³ Retningslinjene må derfor beskrive en prosedyre som er god og akseptert blant konvensjonspartene. Videre har historien vist at retningslinjer og ikke-bindende resolusjoner fra IMO på et senere tidspunkt kan bli inkorporert i traktater.²²⁴ Det gjenstår derfor et stort stykke arbeid med å utarbeide gode retningslinjer, og det er viktig å være presis også i utformingen av disse.

Konvensjonen får dermed regler på tre nivåer. Først har man artiklene i konvensjonen, som i grove trekk omtaler de fleste elementene ved ballastvannproblematikken. Deretter må man gå til bestemmelsene i tillegget for å få mer detaljerte regler, og til sist er det retningslinjene som klargjør prosessene og hvordan de skal skje.

Oppbyggingen gjør konvensjonen vanskelig tilgjengelig, og gir den et til dels rotete og uoversiktlig preg: Materielle regler står både i hovedkropp og tillegget, og man må forholde seg til både bindende og ikke-bindende normer.²²⁵ Med alle retningslinjene blir det videre mange dokumenter å holde oversikt over, selv om flere av retningslinjene er

²²⁰ IMOdok. MEPC 52 – IMRP No. 1 og den norske delegasjonens rapport fra MEPC 52 datert 8. november 2004..

²²¹ IMOdok. MEPC 52/2/14.

²²² Birnie (1997) s.45 og personlig meddelelse fra Sveinung Oftedal.

²²³ Reg. C-1 blir drøftet nærmere i avsnitt 5.5.

²²⁴ IMOdok. LEG/MISC/3/Rev.1 s.6.

²²⁵ Birnie (1997) s.44.

ment å kunne fungere som ”selvstendige” dokumenter. Med dette menes at de skal inneholde all nødvendig informasjon for aktørene som skal bruke de aktuelle retningslinjene, ved at de består av de relevante bestemmelsene fra Ballastvannkonvensjonen i tillegg til regler for den konkrete prosessen. G8 ”Guidelines for Approval of Ballast Water Management Systems” som skal gi regler for godkjenning av teknologi for håndtering av ballastvann kan illustrere dette. G8 kommer til å inneholde konvensjonsbestemmelser som er relevante for den som skal komme opp med ideer til slike systemer, til produsentene, og ikke minst til de som skal teste systemene og deretter forkaste eller godkjenne dem i tillegg til å beskrive kravene til systemene og prosedyrene som skal følges.²²⁶

4.2.2 Mangelen på en formålsbestemmelse

I folkeretten er det ikke uvanlig at konvensjoner innledes med en formålsbestemmelse (”objective”) som oppsummerer og uttrykker målsetningen med konvensjonen. Formålsbestemmelsen vil være et hjelpemiddel i tolkingen av konvensjonens øvrige bestemmelser, dersom ordlyden er uklar. Ofte fremgår konvensjonens formål også av fortalen, men i motsetning til en formålsbestemmelse, er ikke fortalen rettslig bindende.

Ballastvannkonvensjonen er ikke utstyrt med en egen formålsbestemmelse, og formålet fremgår kun av fortalen. I et av de første utkastene til Ballastvannkonvensjonen hadde man opprinnelig med en formålsbestemmelse, men den ble senere tatt ut.

I følge Sveinung Oftedal i Sjøfartsdirektoratet er det ikke tradisjon for formålsbestemmelser i IMOs konvensjoner. Da AFS-konvensjonen ble fremforhandlet, fikk man en diskusjon om behovet for og et eventuelt innhold i en slik formålsbestemmelse.²²⁷ Delegatene kom ikke til enighet, og resultatet ble at AFS-konvensjonens formål kun fremgår av fortalen. Da Ballastvannkonvensjonen ble fremforhandlet uttrykte Japan, med referanse til AFS-konvensjonens tilblivelsesprosess at det ville være tilstrekkelig å la formålet fremgå av fortalen alene, hvilket ingen

²²⁶ IMOdok. MEPC52/WP.7.

²²⁷ Personlig meddelelse fra Sveinung Oftedal.

statene hadde innvendinger til.²²⁸ Fortalen er en tolkningsfaktor, jf. Wien-konvensjonen om traktatretten art. 31(2).

Ballastvannkonvensjonens fortale refererer blant annet til Havrettskonvensjonen art. 196, til CBD, til FN-konferansen om miljø og utvikling i 1992, samt at den inneholder utsagn om å eliminere miljørisikoen ved utslipp av ballastvann. Sannsynligvis har Ballastvannkonvensjonens fortale tilstrekkelig mange og klare utsagn til at man kan legge inn et klart miljøformål i Ballastvannkonvensjonen.

4.3 Konvensjonens anvendelsesområde

Art. 3.1 inneholder en positiv angivelse av konvensjonens anvendelsesområde ("applicability"). Det følger av bestemmelsen at konvensjonen som hovedregel skal gjelde for skip som er registrert i stater som er part i konvensjonen.

Videre blir konvensjonens anvendelsesområde avgrenset i art. 3.2 som bestemmer at konvensjonen *ikke* skal gjelde for en rekke skip. Enkelte av disse skipene er typetilfelle som opplagt må falle utenfor konvensjonens virkeområde. Dette gjelder skip som ikke er konstruert for å benytte ballastvann (litra a) eller som har forseglede ballasttanker (litra f) slik at opptak og tømning av ballasttanker er uaktuelt. Videre faller krigsskip, redningsfartøy og andre skip i offentlig og ikke-kommersiell tjeneste utenfor konvensjonens anvendelsesområde, jf. litra e.

Litra b, c og d omhandler imidlertid mer skjønnsmessige kategorier av skip som faller utenfor konvensjonen. Dette gjelder skip som kun seiler innenfor en enkelt parts farvann (litra b og c) og skip som kun seiler mellom en parts farvann og åpent hav (litra d). En sontring mot disse kategoriene av skip kan begrunnes med at man her har vurdert risikoen for spredning av nye arter som minimal, og at det ville være uforholdsmessig tyngende å skulle pålegge disse skipene å behandle ballastvannet. At det ligger en risikovurdering bak reglene her, følger av at skipene i både litra a, b og c kun faller utenfor med mindre "the Party determines that the discharge of Ballast Water from such

²²⁸ Personlig meddelelse fra Sveinung Oftedal.

ships would impair or damage their environment, human health, property or resources, or those of adjacent or other states.”

Det er altså opp til statenes eget skjønn å avgjøre hvorvidt enkelte skip er omfattet av konvensjonen eller ikke. Denne ordningen medfører en fare for at stater kan ta for lett på problemet med ballastvann, og ikke vil foreta en tilstrekkelig grundig vurdering av spredningsrisiko. Dette vil kanskje spesielt gjelde for stater som også i dag er tilbakeholdne med å regulere håndteringen av ballastvann. Videre kan det resultere i ulik praksis fra stat til stat, og gi konvensjonen et ukart anvendelsesområde.

4.4 Håndtering av ballastvann

4.4.1 Innledning

Reg. A-2 sier at med mindre annet er bestemt, skal utslipp av ballastvann kun skje i samsvar med det som er fastsatt i Ballastvannkonvensjonens tillegg. Unntakene er omtalt i avsnitt 5.4.5.

Ideelt sett bør ballastvann som slippes ut i havet være fritt for organismer. Som Ballastvannkonvensjonens fortale påpeker, er målet å ”ultimately eliminate the risks” av skadelige introduksjoner via ballastvann. Man har i dag ikke tilfredsstillende behandlingsmetoder for ballastvann. Istedenfor å fastlegge i detalj hvordan håndteringen av ballastvann skal skje, inneholder Ballastvannkonvensjonen standarder for ballastvannets renhetsgrad.

Renhetsstandarden er inntatt i reg. D-2. Reg. D-2.1 oppstiller maksimumsgrenser for hvor mange levende organismer på en viss størrelse per kubikkmeter vann som er akseptabelt å slippe ut innenfor de geografiske grensene konvensjonen fastsetter. I tillegg bestemmer D-2.2 hvilket nivå av indikatorbakterier som er akseptable.²²⁹

Som en midlertidig løsning er *utskifting* av ballastvann (i konvensjonen kalt ”Ballast Water Exchange”) valgt, jf. reg. B-4. Utskifting betyr at ballastvann tatt opp i

havneområder, skiftes ut i løpet av overfarten, fortrinnsvis på åpent hav. Tanken bak denne metoden er at organismer fra kystnære områder ikke vil overleve midthavs, og at organismer fra åpent hav ikke vil overleve i kystnære områder.²³⁰ For utskifting har Ballastvannkonvensjonen i reg. D-1 en egen standard. Jeg kommer nærmere tilbake ballastvannutskifting i avsnitt 4.4.4.

Ulike metoder for behandling av ballastvann har vært diskutert, og alternativene er blant annet bruk av filtre, uv-stråling, ozon, elektrisitet, varme og kjemikalier. Konvensjonen åpner for bruk av "active substances". Dette er materie eller organismer, herunder virus og sopp, som tilsettes ballastvannet for å uskadeliggjøre de marine organismene, jf. reg. A-1.7. Bruken av "active substances" kan være risikabelt dersom man ikke har full oversikt over konsekvensen av å slippe slike ut i havet. Det utarbeides strenge retningslinjer for bruk av "active substances".

Det er viktig at behandlingsmetodene for ballastvannet ikke skader miljøet mer enn de gagnar. Dette kommer eksplisitt til uttrykk i konvensjonens art. 2.7. For å "selge inn" behandlingsmetodene til rederinæringen kreves det videre at metodene er effektive, ikke koster for mye, er praktiske og enkle å gjennomføre og at de ikke krever for mye plass om bord på skipet.²³¹ Ballastvannkonvensjonen tar høyde for dette i reg. D-5.2.

Både landfaste anlegg og rensemekanismer for montering på skip har blitt vurdert.²³² Konvensjonen åpner for at fasiliteter for mottak av ballastvann kan benyttes. Det ser imidlertid ut til at man har gått bort fra ideen om landanlegg, og flere selskaper arbeider nå med å utvikle renseteknologi for montering på hvert enkelt skip.

Å si at det ikke finnes tilfredsstillende renseteknologi er kanskje ikke helt korrekt. Flere selskaper mener at de allerede er i ferd med å lykkes med å utvikle akseptable behandlingsløsninger for ballastvann. Siste

²²⁹ Indikatorbakterier er bakterier som ikke nødvendigvis selv sprer/skaper sykdommer, men som kan være indikatorer på andre sykdomsfremkallende substanser.

²³⁰ Carlton (2001) s.16.

²³¹ *Stemming the tide: controlling introductions of non-indigenous species by ships' ballast water* (1996) s.32.

²³² Se f.eks. *Stemming the tide* (1996) s.60 flg.

nytt kommer fra University of Michigan, hvor man tenker ballast på en helt ny måte. Istedenfor lukkede ballasttanker, er ideen at sjøvann hele tiden sirkulerer igjennom ”ballastkanaler” som går langsetter innsiden av skroget, med inntak i baugen og utgang i akterenden.²³³ Oppfinnerne kaller dette ”Ballast-free ships”, men det er kanskje mer betegnende å si at skipene får kontinuerlig utskifting av ballastvann. Slik vil ikke spredning av organismer forekomme fordi skipet hele tiden benytter ”lokalt” sjøvann. Problemet med sedimenter forsvinner også med ”ballast-free ships”.

Ballastvannkonvensjonen legger til grunn at det skal lages retningslinjer for testing av prototyper, typegodkjenning og bruk av ”active substances” i renseprosessen. Retningslinjene er viktige både for de som skal utvikle nye behandlingssystemer og de som skal godkjenne dem. For å få nye rensemetoder på plass så raskt som mulig, blir disse retningslinjene gitt høy prioritet. Retningslinjene ventes å skulle vedtas på MEPC 53 i juli 2005.

4.4.2 Håndteringsplan og loggbok for ballastvann

Ballastvannkonvensjonen bestemmer at ethvert skip skal ha en håndteringsplan (”Ballast Water Management Plan”) og en loggbok (”Ballast Water Record Book”) for ballastvann, jf. reg. B-1 og B-2.

Håndteringsplanen skal bestå av detaljerte beskrivelser av hvordan ballastvannet skal håndteres for å møte konvensjonens krav, samt sikkerhetsprosedyrer vedrørende håndteringen. Konvensjonen oppstiller minimumskrav til hva planen skal inneholde, mens det nærmere innholdet skal fastsettes i retningslinjer. Det følger av reg. B-1 og det foreløpige utkastet til G4 ”Guidelines for Ballast Water Management and the Development of Ballast Water Management Plans” at planen skal være *skreddersydd* for det enkelte skip.²³⁴ Videre skal ballastvannplanen være skriftlig og til enhver tid være ombord på skipet. Planen skal være godkjent av flaggstatens myndigheter.

Ballastvannboken er en logg hvor all håndtering av ballastvann skal føres inn, både rutinemessig håndtering (opptak, utskifting og utslipp), utslipp etter dispensasjon, samt eventuelle uhell eller andre uvanlige utslipp av ballastvann, jf. reg. B-2. Loggboken kan

²³³ Ballast Water News nr. 17 2004.

²³⁴ IMOdok. MEPC 52/2/2.

gjærne være elektronisk. Den skal alltid føres umiddelbart etter ballastvannoperasjoner og signeres av ansvarlig offiser. Loggen skal være tilgjengelig for inspeksjon av havnestaten når skipet ligger i havn. Loggen skal oppbevares i fem år, jf. reg. B-2.2. De første to årene skal oppbevaring skje på skipet, og deretter tre år hos rederiet. Regelen om fem års oppbevaring av loggen kan begrunnes i behovet for etterrettelighet. Loggen kan få betydning som bevis ved eventuelle overtredelsessaker. Konvensjonen tar her høyde for at det kan gå noe tid mellom en overtredelse av konvensjonen skjer og til den oppdages. Som jeg tidligere har vært inne på kan det ta tid å oppdage levedyktige bestander av fremmede marine arter.

4.4.3 Utskifting av ballastvann

Ved utskifting av ballastvann krever Ballastvannkonvensjonen reg. D-1.1 at 95 % av ballastvannet i tankene blir skiftet ut. Det er to ulike metoder for utskifting av ballastvann. Den ene er å tømme tankene for alt gammelt vann og deretter fylle opp med nytt. Den andre blir kalt ”pumping-through” og går ut på at tankene tømmes og fylles samtidig, altså at vannet blir pumpet gjennom. Her anser Ballastvannkonvensjonen utskiftingskravet som tilfredsstilt dersom vann blir pumpet igjennom tankene tre ganger, jf. reg. D-1.2. Dersom et skip pumper igjennom vann mindre enn tre ganger må skipet dokumentere at minst 95 % av vannet er skiftet ut.

Begge metodene innebærer visse ulemper. En hake ved første metoden er at skipet blir ustabil i det man kvitter seg med all ballasten, noe som kan være risikofylt. Med pumping-through er problemet at gammelt og nytt vann blir blandet, slik at det er vanskelig å kontrollere at man har kvittet seg med alle uønskede organismer.

Heller ikke ved den første metoden klarer man alltid å tømme ballasttankene fullstendig. En undersøkelse foretatt av Australian Quarantine and Inspection Service (AQIS) i 1993 viste at ofte, som følge av ballasttankenes utforming og størrelse, ble opp til 5 % av ballastvannet igjen i tankene etter tømning.²³⁵ Man fant også at disse siste 5 % kunne

²³⁵ *Ballast water. A serious marine environment problem.* AQIS, 1-7. Australian Quarantine and Inspection Service, Australian Government Publishing Service, Canberra (Catalogue No. 92 2603 6), 1993.

inneholde opp til 25 % av de organismene som opprinnelig hadde blitt med ved fylling av tankene.

Likevel har man altså valgt å godta en volumetrisk minimumsgrense på 95 % ved utskifting som håndteringsmetode, jf. regulation D-1.1. Dette understreker behovet for å få nye behandlingsmetoder og -systemer på plass.

4.4.4 Hvor kan utskifting av ballastvann skje?

4.4.4.1 Hovedregelen

Reg. B-4.1 sier at utskifting av ballastvann som hovedregel skal skje minst 200 nautiske mil fra land. I tillegg kreves minst 200 meters vanndybde. I enkelte situasjoner kan skipet foreta utskifting av ballastvann innenfor 200 mil, men ikke nærmere enn 50 nautiske mil fra land. Også her gjelder dybdekravet på 200 meter. Hvilke situasjoner dette gjelder kommer jeg tilbake til i avsnitt 4.4.4.4.

Bestemmelsen gir anvisning på å beregne avstanden ”from the nearest land”, og bruker ikke Havrettskonvensjonens grunnlinje-begrep. Det følger imidlertid av reg. A-1.6 at man med ”from the nearest land” mener å beregne avstanden fra grunnlinjene.²³⁶

Samme begrepsbruk er å finne i andre IMO-konvensjoner, blant andre MARPOL. Det kan vanskelig tenkes hensyn som tilsier at grunnlinjene ikke skulle være utgangspunktet for beregning av avstand fra land også i Ballastvannkonvensjonen. Tvert i mot er det mange argumenter for å benytte slike innarbeidete ”størrelser”, herunder behovet for enkle og ensrettede regler på havrettens område. I motsatt fall ville beregningen bli svært vilkårlig. Grensen for utskifting er derfor som utgangspunkt sammenfallende med yttergrensen for økonomisk sone. Hovedregelen er altså at utskifting av ballastvann skal skje på åpent hav.

I havområder hvor dybde- eller lengdekravene i 4.1 ikke kan oppfylles, kan staten, i samråd med nabostatene, utpeke enkelte passende områder, såkalte ”designated areas”, hvor utskifting kan skje, jf. B-4.2. Bestemmelsen refererer til havnestaten, men

²³⁶ Unntatt norøstkysten av Australia, som av hensyn til Great Barrier Reef har en annen beregningsmåte.

”designated areas” må også kunne opprettes av kyststater. Poenget med slike områder er jo nettopp å hjelpe skip til å håndtere ballastvann på en best mulig måte, dersom kystområdene ikke møter Ballastvannkonvensjonens krav til lengde eller dybde. Dette kan verken være i strid med navigasjonsinteresser eller miljøinteresser, og bør derfor være helt uproblematisk.

Områdene skal utvelges etter nærmere bestemte kriterier, men det er foreløpig ikke utarbeidet noen utkast til retningslinjer for dette.²³⁷ Det må være en forutsetning ved utvelgelsen av ”designated areas” at risikoen for introduksjoner der vurderes som minimal eller helst ikke-eksisterende.

Før jeg går nærmere inn på forholdet mellom 200- og 50-milsgrensene, vil jeg behandle to viktige hensyn som kommer til uttrykk i reg. B-4, og som får betydning for anvendelsen av bestemmelsen. Det første er hensynet til ”intended voyage” og det andre er hensynet til skipets og mannskapets sikkerhet.

4.4.4.2 “Not deviate from its intended voyage”

Reg. B-4.3 bestemmer at skip “shall not be required to deviate from its intended voyage, or delay the voyage” som følge av utskifting av ballastvann etter reg. B-4.1. Dette innebærer at et skip kan unnlate å forholde seg til både 200- og 50-milsgrensene, og kan foreta utskifting nærmere enn 50 nautiske mil fra land, dersom skipet ellers måtte navigere utenom sin planlagte rute eller at dette hadde skapt forsinkelser for skipet. Reg. B-4.3 er et klart utslag av prinsippet om navigasjonsfrihet.

Skip som går i trafikk langsetter kysten vil etter reg. B-4.3 ikke ha plikt til å forholde seg til 50- eller 200-milsgrensene, fordi dette vil innebære navigasjon utenom den planlagte ruten. Siden store deler av dagens skipstrafikk går kystnært,²³⁸ mister reg. B-4 mye av sin betydning som følge av reg. B-4.3. Videre vil for eksempel et skip som

²³⁷ Det ble tatt opp i Ballast Water Working Group i oktober 2004 at man bør vurdere å utarbeide egne retningslinjer for utvelgelsen av ”designated areas”.

²³⁸ Se for eksempel farledene langs norskekysten i St.meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap, s.14 figur 3.3.

seiler mellom Norge og England normalt aldri befinne seg utenfor 200-milssonen. Grovt sett får reg. B-4 i realiteten kun betydning for interkontinental skipstrafikk.

Hovedregelen om utskifting, reg. B-4.1, er streng. Det må antas at avstandskravene, også for å ivareta konvensjonens legitimitet hos skipsredere og flaggstater, samsvarer med det som eksperter har ansett som tilrådelig for utskifting av ballastvann.

Konsekvensen av reg. B-4.3 er at det *av bekvemmelighetsårsaker* åpnes opp for at ballastvannet kan skiftes ut innenfor grenser som ifølge reg. B-4.1 er essensielle for å unngå introduksjoner av fremmede arter. Dersom skipet aldri hadde planlagt å gå utenfor territorialfarvannet i løpet av sin ”voyage”, betyr dette at skipet ikke trenger å forholde seg til avstandskravene. I sin ytterste konsekvens kan dette innebære at skip ikke behøver å foreta utskifting i det hele tatt, fordi de uansett er så nært land at utskifting ikke vil ha noen miljømessig effekt.

Det kan imidlertid reises spørsmål om *enhver* ”deviation” eller ”delay” vil fritta fra hovedregelen i reg. B-4.1. Kan det innfortolkes et lojalitetskrav i bestemmelsen, slik at et skip må foreta utskifting utenfor ruten dersom dette kan skje uten for stor ulempe, for eksempel hvis det mangler 5 mil på 200-milsgrensen? Selv om formålstjenlig tolkning og effektivitetsprinsippet trekker i retning av at miljøhensyn må veie tungt, slik at skip så langt det lar seg gjøre bør etterleve hovedregelen, foreligger det imidlertid ingen holdepunkter i konvensjonsteksten for å innfortolke et lojalitetskrav. Tvert i mot er bestemmelsens ordlyd rimelig klar på at det *ikke* foreligger et slikt krav, jf. ”shall not be required”. Prinsippet om navigasjonsfriheten trekker i samme retning, og tilsvarende Ballastvannkonvensjonens forale tiende ledd, jf. ”avoid unwanted sideeffects”, som kan forstås som et vern for navigasjonsfriheten. Det må på bakgrunn av dette antas at man ikke kan kreve at skipet i ovennevnte tilfelle går utenfor 200 eller 50 mil.

Reg. B-4.3 er et eksempel på at Ballastvannkonvensjonen bruker ”sikkerhetsventiler” som svekker konvensjonens effektivitet. Bestemmelser som ved første øyekast ser ut til å gi miljøet et bra vern, kan ved nærmere analyse vise seg å kanskje ikke bidra til å gi miljøet så bra vern likevel.

Reg. B-4.3 må ses i lys av prinsippet om navigasjonsfrihet, og tjener som eksempel på at næringslivsinteresser går foran hensynet til vern av miljøet. Det er uheldig, men ikke uvanlig, at dette skjer i en konvensjon som i utgangspunktet er blitt til for å beskytte miljøet.

For å gi det marine miljøet tilstrekkelig beskyttelse mot introduksjoner av fremmede arter, og gi B-4 et reelt innhold, kunne man sette inn et krav i konvensjonen om at utskifting av ballastvann legges inn som en del av ruten.²³⁹ Slik behøver man verken fravike den opprinnelige ruten eller bli forsinket som følge av ballastvannutskifting. Dette vil heller ikke innebære en urimelig ulempe for rederiene. Forutberegneligheten blir ivaretatt, og ”omveien” kan legges inn i kalkylene, og dermed unngås tapt tid i forhold til leveranser. Siden forholdene vil være like for alle andre skip i samme situasjon, medfører det heller ikke uheldig konkurransevridding i bransjen.

4.4.4.3 Hensynet til skipets og mannskapets sikkerhet

Reg. B-4.4 bestemmer at utskifting ikke skal skje dersom kapteinen på skipet “reasonably decides that such exchange would threaten the safety or stability of the ship, its crew, or its passengers because of adverse weather, ship design or stress, equipment failure, or any other extraordinary condition.” Dette er en force majeure-lignende bestemmelse hvor et skip fritas fra enhver plikt til å foreta utskifting av ballastvann i samsvar med konvensjonens krav ved ekstraordinære omstendigheter. En mulig konsekvens av dette er at skipet fritt kan slippe ut ubehandlet ballastvann i havnebassenget eller andre kystnære områder.

B-4.4 inneholder en ikke-uttømmende opplisting over forhold som kan regnes som ekstraordinære, jf. ”or any other extraordinary condition”. Slike ekstraordinære forhold kan være dårlig vær, eller feil ved skip eller utstyr. Slik bestemmelsen er formulert kan det virke som at også skipets utforming kan regnes som et ekstraordinært forhold som gir fritak fra utskiftingsbestemmelsene i B-4. Det hadde vært underlig dersom skipets utforming, som er en omstendighet som eieren normalt har rådighet og kontroll over,

²³⁹ Utkast til G4 ”Guidelines for Ballast Water Management and the Development of Ballast Water Management Plans” legger faktisk opp til dette, jf. utkastets Part A 1.2.2, IMOdok. MEPC 52/2/2.

skulle kvalifisere som ekstraordinær omstendighet. Av utkast til retningslinjene til bestemmelsen, G6 "Guidelines for Ballast Water Exchange", fremgår det imidlertid at man sikter til eventuelle *feil som oppstår* ved skipets design.²⁴⁰

Det er opp til kapteinen på skipet å avgjøre om det foreligger ekstraordinære forhold som tilsier at utskifting ikke kan skje, og det skal foretas en rimelig og fornuftig vurdering, jf. "reasonably decides". Bestemmelsens force majeure-preg, samt den mulige konsekvensen av unntaksregelens anvendelse, nemlig skadelig spredning av fremmede arter, tilsier at rimelighetsnormen er streng. Utkastet til retningslinjer benytter begrepet "critical situations", hvilket også tyder på en streng norm, og at utskiftingsbestemmelsene i reg. B-4.1 og 4.2 kun kan fravikes i svært spesielle situasjoner at. Det må etter dette foreligge en reell og alvorlig trussel mot skipets og mannskapets sikkerhet.

4.4.4.4 "Unable"

Reg. B-4.1.2 tillater at utskifting av ballastvann kan foretas innenfor 200-milssonen dersom skipet er "unable" til å foreta utskiftingen utenfor 200 mil. Utskifting skal da skje så langt unna land som mulig, minst 50 mil fra land. Også her er det krav om minst 200 meters dybde.

Spørsmålet er hva som kreves for at skip er "unable" til å utføre utskifting *innenfor* 200-milssonen. Bestemmelsen utdyper ikke selv hvilke grunner som er akseptable. En vanlig språklig forståelse tilsier at "unable" er et strengt krav; man er ikke *i stand til* å foreta utskifting på åpent hav. Formålsbetraktninger trekker også i retning av at "unable" bør tolkes strengt. Fra et miljøperspektiv er det av stor betydning at utskifting av ballastvannet skjer så langt fra land som mulig, og i følge reg. B-4.1.1 fortrinnsvis på åpent hav, fordi det antas at jo lenger ut mot åpent hav et skip utfører utskifting av ballastvann, jo lavere er risikoen for at nye og levedyktige arter blir introdusert.

Det kan spørres om det må foreligge en faktisk hindring som gjør at man ikke er i stand til å utføre utskifting utenfor 200-milssonen, eller om det er tilstrekkelig at utskifting på

²⁴⁰ IMOdok. MEPC 52/2 Annex 4 seksjon 6.6.17.

åpent hav er tungvint. En gjennomgang av andre konvensjoner på området viser at "unable" brukes om tilfelle hvor en handling etc. ikke er mulig å få gjennomført. Dette gjelder blant annet for Havrettskonvensjonens tredje tillegg art. 5(3)(a): "that is unable to obtain the same or equally efficient and useful technology", hvor "unable" må forstås som at det *rent faktisk* ikke lar seg gjøre.

Hensynet til sammenhengen i folkeretten tilsier at "unable" bør forstås på samme måte i beslektede konvensjoner, og at det ikke holder at det er tungvint å gjennomføre utskifting på åpent hav. Tungvint vil det sannsynligvis nesten alltid være, som følge av at vind og være vil merkes bedre jo lenger fra kysten man kommer, og en slik lempelig forståelse ville undergrave utskiftingskravet.

Det må likevel være klart at "unable" ikke kan tolkes så strengt at man krever force majeure-lignende omstendigheter. Slike ekstraordinære omstendigheter reguleres av reg. B-4.4, og innebærer jo at man også er fritatt fra 50-milsgrensen. Ekstraordinære omstendigheter utgjør således den øvre grensen for "unable". Gode grunner taler for at værforhold og problemer med utstyr også etter reg. B-4.1.2 vil være relevante faktorer, men at det ikke kan kreves at situasjonene er like kritiske. Videre ligger det i bestemmelsens logikk at det må være snakk om slike problemer som vil bli avhjulpet ved at man foretar utskifting mellom 200 og 50 mil fra land.

Siden Ballastvannkonvensjonen selv ikke utdyper innholdet i "unable", og det heller ikke finnes andre holdepunkter å bygge en forståelse av begrepet på, er det vanskelig å si noe eksakt om når et skip er "unable" til å foreta utskifting utenfor 200 eller 50 nautiske mil. Uansett vil tvil om det presise innholdet i bestemmelsen ofte ikke få noen betydning fordi reg. B-4.3 i mange tilfelle vil gjøre hele reg. B-4.1 overflødig, da skip ikke skal være nødt til å "deviate from its intended voyage."

4.4.5 Standardene

4.4.5.1 Bruk av standarder

I følge den norske delegasjonens leder Sveinung Oftedal var det lenge stor uenighet om hvordan krav til rensing av ballastvann skulle stilles.²⁴¹ Valget stod mellom å oppstille krav om *hvilke midler* man skal ta i bruk for å nå et mål, eller *fastsette mål* hvor det blir opp til hver enkelt stat hvordan dette målet skal nås. Det siste alternativet ble valgt. Dette er en ikke helt ukjent lovgivingsteknikk. Pliktsubjektene får større frihet i gjennomføringen, og slik kan det bli lettere å oppnå enighet og oppslutning om regelverket.

Sentralt i uenigheten var spørsmålet om hvorvidt utskifting av ballastvann skulle være en midlertidig eller permanent løsning for håndtering av ballastvann. Enkelte land, deriblant Brasil, hadde et sterkt ønske om at dette skulle være en permanent løsning.²⁴² Noe av bakgrunnen for dette er trolig frykten for at andre løsninger vil innebære for kostnadskrevende forskning og utvikling, hvilket for så vidt kan være en berettiget frykt. Det vil også koste mye å installere slik teknologi på alle skip når teknologien en dag står ferdig. Vitenskapelig forskning viser som nevnt at utskifting ikke er effektivt nok, og de fleste medlemsstatene i IMO mente at utskifting ikke er tilstrekkelig i det lange løp. Løsningen har dermed blitt av utskifting av ballastvann kun er en interimsløsning, og at konvensjonen skal revideres når nye behandlingsmetoder er klare, jf. reg. D-5 (omtalt i avsnitt 4.4.5.6).

Ved å enes om en renhetsstandard for ballastvannet, i stedet for å stille krav om spesifikke rensemetoder, har man ikke fratatt noen den teoretiske muligheten til å drive utskifting av ballastvann på permanent basis. I praksis vil utskifting likevel ikke tilfredsstille renhetsstandarden, derav en egen utskiftingsstandard, slik at det kun er et tidsspørsmål før alle de facto vil måtte gå over til en teknisk behandling av ballastvannet.

²⁴¹ Personlig meddelelse fra Sveinung Oftedal.

²⁴² *ibid.*

4.4.5.2 Innfasing av standardene

I B-3 er det fastsatt tidspunkter for når skipene må oppfylle konvensjonens krav til utslippsnivå. Tidspunktene er differensiert etter størrelsen og alderen på skipene, og varierer mellom 2012 og 2016. Etter 2016 skal alle skip som konvensjonen gjelder for oppfylle konvensjonens krav.

Foreløpig er det ikke mulig å si om Ballastvannkonvensjonen har trådt i kraft innen disse tidspunktene. Trolig har det ikke skjedd (om ikrafttredelse se avsnitt 4.5). Reg. B-3 angir altså det tidligste tidspunktet for når standarden kan gjøres gjeldende, og etter disse tidspunktene avventer man kun konvensjonens ikrafttredelse. Rederinæringen må derfor være forberedt den dagen ikrafttredelse endelig skjer, fordi standardene vil få umiddelbar virkning dersom ikrafttredelse skjer på et senere tidspunkt enn de fastsatte datoene for standardene. Dersom behandlingsmetodene lar vente på seg, er det imidlertid ikke usannsynlig at implementeringstidspunktene blir flyttet.

4.4.5.3 Unntak for bestemte situasjoner

Reg. A-3 lister opp fem ulike situasjoner hvor skip er unntatt fra å måtte forholde seg til Ballastvannkonvensjonens innfasingskrav etter B-3, samt eventuelle særskilte tiltak opprettet i samsvar med art. 2.3 og seksjon C (behandles i avsnitt 5.5). Opplistingen må anses som uttømmende, jf. ordlyden innledningsvis, "shall not apply to", samt at de fem unntakstilfellene bindes sammen med ordet "or" ("eller").

Reg. A-3.1 unntar tilfelle hvor opptak eller utslipp av ballastvann og sedimenter er nødvendig som ledd i å sikre sikkerheten til et skip i nødssituasjoner, eller for å redde liv til sjøs. Reg. A-3.3 unntar ballastvannoperasjoner som er ledd i forsøk på å minimere forurensning fra skip. Dette er situasjoner hvor andre hensyn naturlig nok er mer presserende, og må gå foran.

I reg. A-3.2 er utslipp ved rene uhell som følge av skade på skip eller utstyr unntatt. Dette gjelder imidlertid kun dersom alle rimelige forholdsregler for å minimere utslipp er tatt både før og etter skaden oppsto, og med mindre skaden ble påført med vilje eller uaktsomhet fra eierens, selskapet eller øverstkommanderendes side.

Reg. A-3.4 unntar situasjoner hvor inntak og et påfølgende utslipp blir foretatt på åpent hav. Reg. A-3.5 bestemmer at utslipp av ballastvann fritt kan slippes ut på samme sted som det opprinnelig kom fra, så lenge ballastvannet ikke har blitt blandet med ubehandlet ballastvann fra andre steder. Dersom vannet har blitt blandet, skal vannet fra andre områder håndteres i tråd med kravene i tilleggset. Både reg. A-3.4 og 3.5 er trolig utslag av en risikovurdering, hvor man har kommet til at risiko for introduksjoner av fremmede organismer ikke er til stede, eller i hvert fall såpass lav at det er for tyngende å pålegge skipene å behandle ballastvannet.

Slik jeg oppfatter reg. A-3.4 uttrykker den ikke noe annet enn en selvfølge, da utslipp på åpent hav i dag er den anviste metoden for ballastvannhåndtering. Videre vil unntaksbestemmelsen i reg. A-3.5 sjelden kunne benyttes. Ballastvann tas først og fremst opp i lossehavn, og slippes ut i lastehavn, og har til formål å sikre skipets stabilitet i overfarten mellom de to stedene. Det er derfor ikke veldig praktisk at vannet blir tatt inn og sluppet ut på samme sted. Med mindre man har flere atskilte ballasttanker er det vanskelig å behandle eller skifte ut bare deler av ballastvannet (det som kommer fra et annet område). Da er det nok like enkelt å behandle all ballasten.

Et annet er moment er, som tidligere nevnt, at ved utskifting av ballastvannet er det vanskelig å kvitte seg med alt gammelt vann og alle organismene. Det finnes dessuten organismer som kan overleve i et slags puppestadium nedgravd i sedimentene på tankbunnen over lengre tid, før de våkner til liv igjen. Det eneste tidspunktet dette kan være aktuelt er når skipet har hatt en full utrensning av ballasttankene, fortrinnsvis i tørrdokk, og det skjer ikke ofte.

4.4.5.4 Dispensasjon fra reg. B-3 om innfasingstidspunkter og C-1 om tilleggstiltak

Reg. A-4.1 åpner for at enkelte skip kan gis dispensasjon fra kravene i B-3 og eventuelle særskilte tiltak etter reg. C-1 (blir behandlet i avsnitt 5.5). Dispensasjon kan gis i to situasjoner. Den første situasjonen er skip som går mellom spesifiserte havner, men hvor det ikke utelukkes at skipene også frekventerer andre havner. Det andre alternativet er skip som utelukkende opererer mellom spesifiserte havner.

Konvensjonen overlater til partenes eget skjønn, innenfor nærmere bestemte rammer, å gi dispensasjon til skip som befinner seg *i farvann* under deres jurisdiksjon. Bak dispensasjonen skal det ligge grundige vurderinger av risiko og introduksjonsfare. Det utarbeides retningslinjer for risikovurderingen, G7 ”Guidelines for Risk Assessment”, som statene skal basere dispensasjonene på, jf. reg. A-4.1.4.²⁴³

Dispensasjonen skal ikke gjelde for mer enn fem år uten at den blir vurdert på nytt, jf. reg. A-4.1.2, og enhver dispensasjon skal føres inn i ballastvannloggboken, jf. reg. A-4.1.4.

Bakgrunnen for dispensasjonsadgangen i reg. A-4 er trolig at spredningsfaren i enkelte tilfelle anses som så minimal at det er uforholdsmessig tyngende å pålegge håndtering av ballastvann. Dette vil særlig gjelde for skip som gjør faste ruter, typisk ferjer og andre rutegående skip.

Dispensasjoner kan likevel utgjøre en miljøtrussel. Som nevnt tidligere kan man ikke vite helt sikkert hvilke arter som befinner seg i ballasttankene. Ifølge reg. A-4.1.3 skal dispensasjon ikke gis til skip som blander ballastvann og/eller sedimenter mellom andre havner enn de som er spesifisert i reg. A-4.1.1. Gode grunner tilsier derfor at fritak kun bør gis for skip som går faste ruter, og som går i ballast utelukkende mellom bestemte havner, og ikke benytter ballast mellom andre strekninger enn de det søkes fritak for.

Arbeidet med retningslinjene om risikovurderinger er foreløpig ikke ferdigstilt, så det er fremdeles uklart hvordan vurderingene skal foretas. Man bør legge opp til en vurdering som er såpass streng at man unngår problemet med slepphendte og ”snille” stater som gir dispensasjoner til den som vil ha, og dermed undergraver konvensjonens effektivitet.

Reg. A-4.3 understreker at dispensasjoner som blir gitt etter reg. B-4 ikke skal påvirke eller skade miljø, helse, eiendom eller ressurser til nabostater eller andre stater. Arter som migrerer videre fra utslippspunktet og over til andre staters territorium er eksempel på slik påvirkning på andre stater. Migrasjon av fremmede arter er ett av momentene

²⁴³ IMOdok. MEPC 52/2/4.

som bør inngå i statenes dispensasjonsvurdering. Reg. B-4 bestemmer at dersom stat A vurderer situasjonen dit hen at stat B kan bli berørt av en dispensasjon, skal B bli kontaktet for å prøve å finne en løsning på problemene. Bestemmelsen sier ikke noe om risikovurdering for miljøet, helsen eller ressursene til den staten som gir dispensasjonen. Det gjelder imidlertid generelt for Ballastvannkonvensjonen at partenenes handlinger ikke skal påvirke eller skade egne eller andre staters miljø, helse, eiendom eller ressurser.

Et annet problem er ”dispensasjonshavner” som blir besøkt av skip som kommer fra andre og mer eksotiske strøk. Selv om skip er pålagt å behandle ballastvann før det slippes ut, har man ingen garanti for at dette faktisk skjer og at vannet som slippes ut er fritt for fremmede arter. Det kan ikke utelukkes at et skip som får dispensasjon etter A-4 sprer eventuelle fremmede arter videre. Konvensjonens ”precautionary approach” tilsier at dette er en problemstilling som må inngå i dispensasjonsvurderingen. Travle havner er typiske områder hvor dispensasjoner ikke bør gis. En dispensasjon som blir gitt for et skip som går mellom en trafikkert og en rolig/liten havn, kan medføre at andre skip i den trafikkerte havnen har med seg fremmede arter for det dispenserte skipet får med seg videre.

4.4.5.5 Fritak fra renhetsstandarden i reg. D-2 etter reg. D-4

Det følger av reg. D-4.1 og D-4.2 at skip som deltar i testing av prototyper til ny og lovende (”promising”) behandlingsteknologi for ballastvann får *fem års utsettelse* på implementeringen av standardene. Femårsfristen skal beregnes ut i fra tidspunktene som er fastsatt i reg. B-3, altså fra når skipene egentlig skal begynne å etterleve standarden.

Fritak fra standardene skal kun gis til seriøse testprogram. Behandlingsteknologien skal anvendes rutinemessig gjennom hele testperioden, jf. reg. B-4.4. Videre må testene på forhånd godkjennes av myndighetene i flaggstaten. Flaggstaten på sin side skal se hen til retningslinjene, som nå er under utarbeidelse i IMO, i sin vurdering av om teknologien er så lovende at den bør testes ut på skip, og om hvor mange skip som bør delta i hvert testprogram, jf. reg. B-4.3.

4.4.5.6 Revisjon av standarder

Konvensjonen legger opp til at MEPC skal foreta en gjennomgang og vurdering av standardene senest tre år før de tidligst kan effektueres, jf. reg. D-5. Komiteen skal vurdere hvorvidt det foreligger teknologi som er egnet for å møte standardens krav. I vurderingen skal man ta i betraktning de kriterier for egnethet som er oppstilt i D-5.2. Disse er 1) hensynet til mannskapets og skipets sikkerhet, 2) miljømessig akseptable løsninger, 3) anvendelighet/løsninger som er kompatible med skipets design og operasjoner, 4) kostnadseffektivitet og 5) biologisk effektivitet.

Videre legger D-5.1 opp til periodiske gjennomganger av konvensjonens krav til ballastvannhåndtering, både i forbindelse med regler gitt i tillegget og i retningslinjene.

Dersom man ved en slik gjennomgang kommer til at endringer eller tilføyelser til tillegget er nødvendig skal disse skje i tråd med reglene i art. 19, se avsnitt 4.6.

4.5 Ikrafttredelse

Art. 18 fastslår at konvensjonen trer i kraft 12 måneder etter at minst 30 stater som representerer minst 35 % av verdens samlede tonnasje har ratifisert konvensjonen (30/35). Mexico lanserte opprinnelig et forslag om 40/50, mens Norge ønsket 18/20.²⁴⁴

30/35 er et relativt høyt krav til ikrafttredelse, og det kan ta tid før dette målet blir nådd. Et drøyt år etter vedtakelse er det fremdeles ingen land som har ratifisert Ballastvannkonvensjonen.²⁴⁵ Til sammenlikning kan det nevnes at AFS-konvensjonen som ble vedtatt i 2001, har et krav om 25/25,²⁴⁶ og er foreløpig et godt stykke unna ikrafttredelse. Ifølge tall fra IMO hadde per 1. april 2005 11 land, som utgjør 9.28 % av verdenstonnasjen, ratifisert konvensjonen.²⁴⁷

²⁴⁴ Rapport fra den norske forhandlingsdelegasjonen datert 24. mars 2004.

²⁴⁵ Flere land har ved brev til IMOs Generalsekretær uttrykt intensjon om å ratifisere, jf. IMOdok. MEPC 52/24 s.8.

²⁴⁶ AFS-konvensjonen art. 18.

²⁴⁷ Se <http://www.imo.org/home.asp>. Norge er for øvrig ett av disse elleve landene.

Det er likevel en mulighet for at konvensjonen får faktisk virkning før den trer i kraft. Fastsettelsen av innfasingsdatoer i reg. B-3 kan bidra til at renseteknologi kommer på plass på et tidligere tidspunkt enn den formelle ikrafttredelsen for konvensjonen.

At utvikling av nye konvensjoner kan få slik virkning er AFS-konvensjonen et eksempel på. AFS-konvensjonen forbyr blant annet bruken av miljøgiften tributyltin (TBT) i bunnstoff ("antifouling") på båter. AFS-konvensjonen gir partene frist til 1. januar 2008 til å gå bort fra bruken av TBT-holdig bunnstoff. Til tross for at bare 11 stater foreløpig har ratifisert konvensjonen, har bruken av TBT i bunnstoff på båter praktisk talt opphørt fullstendig. EU har vedtatt en forordning om forbud mot bruk av TBT fra 1. juli 2003 i EU (og EØS).²⁴⁸ Norges Rederiforbund har oppfordret alle sine medlemmer til å etterleve AFS-konvensjonens krav alt fra 1. januar 2003.²⁴⁹

Så selv om det kan ta tid før Ballastvannkonvensjonen trer i kraft er det likevel en mulighet for at konvensjonen kan få faktisk virkning på et tidligere tidspunkt. Man kan riktignok innvende at det er noe annet å skulle utvikle og installere helt ny teknologi ombord alle skip, enn å slutte med en type kjemikalier i bunnstoff. McConnell hevder imidlertid i sin artikkel i *Ocean Yearbook* at det er kommersielle gevinster å hente for rederne ved å installere renseteknologi ombord sine skip.²⁵⁰ McConnell påpeker at dette er forutsigbare kostnader som lett kan pulveriseres på kundene ved at utgiftene kalkuleres inn i fraktpriser etc. Dessuten kan slike kostnader nedskrives i de fleste skattesystemer. Motsetningsvis, sier McConnell videre, kan kostnadene ved eventuelle forsinkelser i havner som følge av inspeksjoner, rapportering eller testtaking, eller til og med utslippsnekt for ballastvann, bli mindre økonomisk fordelaktig fordi det kan komme som en overraskelse og resultere i kostbare kontraktsbrudd overfor de som venter på å få varer og gods hentet eller levert.²⁵¹

²⁴⁸ EUs forordning nr. 782/2003 av 14. april 2003 om forbud mot organiske tinnforbindelser på skip, publisert i EF-Tidende nr. L 115 av 09/05/2003 s.0001- 0011.

²⁴⁹ Se Norges Rederiforbund, *Positive til ny konvensjon om bunnstoff på skip*. (u.å.).

²⁵⁰ McConnell, *Ballast and Biosecurity* (2003) s.235.

²⁵¹ *ibid.*

Som omtalt i kapittel 2 kan utviklingen av et regelverk for håndtering av ballastvann og vedtakelsen av Ballastvannkonvensjonen stimulere stater til å innføre bestemmelser om håndtering av ballastvann før ikrafttredelse. I påvente av Ballastvannkonvensjonen vil det imidlertid være Havrettskonvensjonen som danner den ytre rammen for reglene, mens IMO Res. A.868(20) kan være en rettesnor innenfor Havrettskonvensjonens rammer.

4.6 Endringssystemet

4.6.1 Generelt

Endringer av konvensjonen kan skje på to måter, jf. art. 19; enten via IMO-systemet eller på diplomatkonferanse. Bestemmelsen selv legger ingen føringer på hvilken måte som skal anvendes når. Det har formodningen for seg at valg av prosedyre avhenger av hva som anses hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle.

4.6.2 Art 19.2 – endringer gjennom IMO-systemet

Art 19.2 beskriver endringssystemet gjennom i IMO-systemet. Enhver stat som er part i Ballastvannkonvensjonen kan etter denne bestemmelsen foreslå endringer til konvensjonen. Endringsforslaget skal sendes til Generalsekretæren, som deretter sirkulerer det til alle konvensjonsparter og IMO-medlemmer. Dette trenger ikke nødvendigvis være en sammenfallende gruppe. Det følger av art. 17 at alle stater kan tiltre konvensjonen, og konvensjonspartene *må* ikke være medlemmer av IMO.

Endringsforslaget skal deretter behandles i MEPC. Parter som ikke er IMO-medlemmer får også delta i endringsprosessen, jf. art. 19.2(b). Art. 19.2(c) bestemmer at endringer må vedtas med to tredels flertall av de fremmøtte og voterende, og at minst en tredel av konvensjonspartene må være tilstede ved votering.

Så langt er prosessen for endringer av artikler og tillegg lik, men det slutter her.

Art. 19.2(e)(ii) sier at endringer av *tillegget* skal anses for akseptert etter utgangen av tolv måneder etter vedtakelsen. Dette gjelder uten videre, med mindre en tredel av partene notifiserer innvendinger mot endringen til Generalsekretæren. Da vil endringen ikke bli godkjent.

Videre bestemmer art. 19.2(f)(ii) at endringer i tillegget trer i kraft for alle konvensjonsparter seks måneder etter at den ble ansett som godkjent/akseptert. Endringen trer imidlertid ikke i kraft for parter som har notifisert innvendinger mot den. Art. 19.4 slår uttrykkelig fast at en part som ikke vil akseptere en tilleggsendring, skal anses som ikke-part i forhold til anvendelsen av endringen.

Dersom endringen gjelder en *artikkel*, skal den anses for akseptert den dagen to tredeler av partene har notifisert generalsekretæren, jf. art. 19.2(e)(i). Videre bestemmer art. 19.2(f)(i) at endringen kun får virkning for de partene som har akseptert endringen. Ikrafttredelse er seks måneder etter at endringen blir ansett som akseptert i tråd med (e)(i).

4.6.3 Art. 19.3 – endringer gjennom partskonferanse

På en konvensjonsparts forespørsel, som blir tiltrådt av en tredel av partene, skal IMO innkalle til partskonferanse ("Conference of Parties"), som skal vurdere forslag til endringer til konvensjonen, jf. art. 19.3(a). Endringer vedtas ved to tredels flertall av de som har møtt og votert, jf. art. 19.3(b).

Med mindre konferansen går inn for noe annet, skal prosedyren som beskrives i art. 19.2(e)(ii) og f(ii) også anvendes på aksept og ikrafttredelse for tilleggsendringer som vedtas på partskonferansen, jf. art. 19.3(c).

Med mindre konferansen går inn for noe annet, skal prosedyren som beskrives i art. 19.2(e)(i) og f(i) også anvendes på aksept og ikrafttredelse for artikkelendringer som vedtas på partskonferansen, jf. art. 19.3(c).

4.6.4 Oppsummering

En part må foreta en aktiv handling, nemlig notifikasjon av aksept, for at den skal anses for å ha akseptert endringer i artikler i Ballastvannkonvensjonen. For endringer i tillegget er det, etter voteringen i MEPC, tilstrekkelig med passivitet. I prinsippet er det derfor lettere å foreta endringer i tillegget enn i selve konvensjonen. I realiteten tror jeg likevel at stater vil reagere og komme med innvendinger, dersom det kommer opp

radikale endringer i tillegg som de ikke kan godta. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om hvor reell begrunnelsen for konvensjonens oppbygging faktisk er.

5 Ballastvannkonvensjonens bestemmelser om jurisdiksjon – staters rett og plikt til å gi regler om håndtering av ballastvann

5.1 Innledning

5.1.1 Problemstilling

Problemstillingen i dette kapitlet er i hvilken grad Ballastvannkonvensjonen vil gi stater rett og plikt til å hindre, redusere og kontrollere introduksjoner av fremmede arter via ballastvann, og hvorvidt dette avviker fra dagens rettstilstand under Havrettskonvensjonen.

Videre vil kapitlet redegjøre for interessante trekk ved konvensjonen og behandle og kommentere de viktigste bestemmelsene vedrørende statenes adgang etter Ballastvannkonvensjonen til å beskytte sine havområder mot introduksjon av fremmede arter. Det vil underveis bli trukket linjer til Havrettskonvensjonen og dens jurisdiksjonsbestemmelser som fremstilt i avhandlingens kapittel 3.

5.1.2 Fremstillingens oppbygging

Ballastvannkonvensjonen skiller ikke mellom de ulike maritime sonene. Når Ballastvannkonvensjonen skal konkretisere områder henviser den isteden til antall nautiske mil fra land. Systematikken i konvensjonen generelt gjør at den rent umiddelbart er vanskelig å sammenligne med Havrettskonvensjonen. Havrettskonvensjonens soneinndeling må likevel legges til grunn,²⁵² og dette vil få betydning for statenes jurisdiksjon etter Ballastvannkonvensjonen. Tilsvarende som med fremstillingen av Havrettskonvensjonen vil også fremstillingen av Ballastvannkonvensjonen i vesentlig grad deles inn i en redegjørelse av flaggstatens jurisdiksjon på den ene siden og kyst- og havnestatens på den annen.

²⁵² Se kapittel 2.

To emner vil falle utenfor den ovennevnte inndelingen, og får sin behandling mot slutten av kapitlet. Det første er statenes muligheter til å stille strengere krav enn hva Ballastvannkonvensjonen legger opp til, altså "tier two". Det andre temaet er Ballastvannkonvensjonens forhold til skip fra tredjeparter.

I tillegg er det noen forpliktelser som påhviler alle stater som er part i Ballastvannkonvensjonen, uten hensyn til om de handler i kapasitet som flaggstat, havnestat eller kyststat. Disse bestemmelsene blir omtalt i avsnitt 5.2.

5.1.3 Plikt- og rettighetssubjekter etter konvensjonen

Konvensjonen gir ikke en uttømmende regulering av alle konvensjonspartenes rettigheter og plikter i forhold til håndteringen av ballastvann. Som fremstillingen vil vise, har Ballastvannkonvensjonen hovedfokus på flaggstat og havnestat. Konvensjonen omtaler statene som "Parties to the Convention" (eller kun "Party"), "Flag State", og "Port State". Kyststaten blir ikke nevnt. Dette kan komme av at hovedproblematikken rundt ballastvann er ubehandlede utslipp av ballastvann i havneområder. Likefullt kan ballastvannutslipp være et problem for kyststater med mye gjennomgangstrafikk, særlig dersom utskifting av ballast skjer i områder nært land. Til en viss utstrekning vil en del av reglene som gjelder alle konvensjonspartene være relevante for kyststater, og det samme gjelder for noen av bestemmelsene som eksplisitt regulerer havnestaters jurisdiksjon. Ut over dette må kyststatene finne hjemmel for sin jurisdiksjon i Havrettskonvensjonen og folkerettslig sedvanerett. Dette vil i særlig grad gjelde regler i forbindelse med retten til uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet, men også for regler i økonomisk sone.

Fordi kyststater ikke blir eksplisitt nevnt i Ballastvannkonvensjonen, og for å unngå unødig dobbeltbehandling, har jeg valgt å behandle kyststater og havnestater under ett, selv om ikke alle bestemmelsene her vil være relevante for kyststater. Det vil fremgå av teksten eller sammenhengen hvorvidt de enkelte bestemmelsene kun får anvendelse for havnestater eller også for kyststater. Bestemmelser som regulerer havnestaters adgang til å inspisere fremmede skip som ligger i havn vil eksempelvis kun være aktuelle for havnestater. Det samme gjelder for krav om føring av logg for opptak og utslipp av ballastvann som adgangsvilkår i havner, mens bestemmelser om opprettelse av bestemte

havområder hvor ubehandlet ballastvann kan slippes ut, såkalte "designated areas" er eksempler på regler som også er relevante for kyststater.

5.2 Forpliktelser for alle stater

Ballastvannkonvensjonen oppstiller noen plikter som gjelder for alle konvensjonsparter uavhengig av om de innehar rollen som flaggstat, havnestat eller kyststat.

For det første påhviler det alle å utarbeide nasjonale regelverk, rutiner og strategier for håndteringen av ballastvann innenfor sine marine områder, jf. art. 4(2). Det følger av bestemmelsen at de nasjonale reglene skal være i overensstemmelse med konvensjonens bestemmelser, og fremme konvensjonens formål og målsetninger. Ved utarbeidelsen av reglene skal statene også ta i betraktning eventuelle spesielle forhold og særegenheter "with due regard to its particular conditions and capabilities". I relasjon til den videre fremstilling vil dette først og fremst være en oppgave for det som i avhandlingen blir omtalt som kyst- og havnestat.

Selv om det ikke kommer eksplisitt fram i Ballastvannkonvensjonen, kan være i strid med andre folkerettslige forpliktelser å behandle fremmede staters skip etter strengere normer enn egne skip. Det gjelder et generelt ikke-diskrimineringsprinsipp i Havrettskonvensjonen, uttrykt blant annet i Havrettskonvensjonen art. 227. Etter denne bestemmelsen er det ved vern og bevaring av det marine miljø ikke tillatt å "discriminate in form or in fact against vessels of any other State". Også i Ballastvannkonvensjonen finner man regler som er utslag av ikke-diskrimineringsprinsippet, for eksempel art. 3.3 om "no more favourable treatment", men Ballastvannkonvensjonen har ingen generell ikke-diskrimineringsbestemmelse. De samme hensynene gjør seg gjeldende for hele havretten, og det må kunne legges til grunn at det generelle ikke-diskrimineringsprinsippet også gjelder i Ballastvannkonvensjonen. Dette innebærer at ballastvannregelverket må være slik utformet at skip fra flaggstat A ikke skal behandles dårligere eller stilles strengere krav til enn skip fra flaggstat B eller skip fra havnestaten selv. Dette bør også inkludere bestemmelser som rent faktisk kan få en diskriminerende virkning, selv om ordlyden ikke skiller mellom skips nasjonalitet. Det er imidlertid ingen folkerettslige hindringer for å pålegge egne skip strengere normer enn fremmede.

Videre plikter statene etter Ballastvannkonvensjonen å sørge for å ha fasiliteter for mottak av sedimenter i de av sine havner eller terminaler hvor det utføres rengjøring eller reparasjoner av ballasttanker, jf. art. 5. Nærmere spesifikasjoner for slike sedimentmottak fremgår ikke av Ballastvannkonvensjonen, men skal gis i retningslinjene G1 "Guidelines for Sediment Reception Facilities".²⁵³

Skadelige introduksjoner av fremmede arter via ballastvann er et alvorlig globalt problem, og Ballastvannkonvensjonen legger stor vekt at partene må samarbeide, og det på flere områder.

For det første krever Ballastvannkonvensjonen at partene samarbeider for å oppdage og sanksjonere overtredelser av konvensjonen, jf. særlig art. 10.1, men samarbeidshensynet kommer også implisitt fram i art. 8 - 11, som vil bli nærmere behandlet nedenfor.

Videre er statene gjennom konvensjonen forpliktet til å tilrettelegge for og oppfordre til forskning på og utvikling av ny teknologi for håndteringen av ballastvann, jf. art. 6.1 og de skal følge med på virkningene av ballastvannhåndtering i sine havområder. Også her understrekes viktigheten av samarbeid på tvers av landegrenser, og art. 6 oppfordrer statene til å slå seg sammen i forskningsarbeidet. Relevant informasjon og resultater skal dessuten gjøres tilgjengelig for andre konvensjonsparter på forespørsel, jf. art. 6.2.

Art. 13 er også et utslag av konvensjonens fokus på samarbeid som et sentralt middel i kampen mot skadelige introduksjoner. Partene plikter etter denne bestemmelsen å hjelpe hverandre med blant annet teknisk bistand og opplæring av personell, samt å samarbeide i lovgivningsarbeidet og med overføring av relevant teknologi, jf. art. 13.1 og 13.2. Statene skal også anstrenge seg for å inngå regionale samarbeid, hvor man kan ha sammenfallende geografiske særegenheter, jf. art. 13.3. Regionene vil ofte kunne ha felles interesser og geografiske og politiske likheter slik at man lett oppnår "stordriftsfordeler", men regionalt samarbeid er også av betydning med tanke på å utvikle ensartede prosedyrer innenfor regionene, jf. art. 13.3.

²⁵³ IMO dok. MEPC 52 – IMRP No.1

5.3 Flaggstaters plikt

5.3.1 Hovedtrekk

I samsvar med havretten for øvrig påhviler det flaggstatene å sørge for at skip som fører deres flagg overholder Ballastvannkonvensjonens krav til håndtering av ballastvann. Dette kommer til uttrykk i Ballastvannkonvensjonen art. 4.1, som presiserer at flaggstater skal påse at skipene overholder standardene og kravene som er oppstilt i konvensjonen. Konvensjonen krever videre at "effective measures" skal tas for å sikre at konvensjonen etterleves.

Art. 7.1 pålegger flaggstater plikt til å påse at skipene er inspisert og sertifisert i tråd med bestemmelsene i konvensjonens tillegg.

Seksjon E i tillegget gir detaljerte regler for når og hvordan "survey" av skipet skal foretas og hva som skal inspiseres, samt utstedelse og gyldighet av sertifikat. Detaljene blir ikke nærmere omtalt her.

Selv om det ikke fremgår direkte av Ballastvannkonvensjonen behøver ikke flaggstater å foreta sertifiseringene selv. Det fremgår indirekte av art. 11.2 i.f. at dette kan settes bort til classeselskap. Classeselskap er selskap, eller ofte stiftelser, som opptrer som tredjepart, uavhengig av andre aktører som rederier, forsikringsselskaper og verft. Classeselskapene lager, med utgangspunkt i IMO's regelverk, minimumskrav og tekniske standarder til skip. Classeselskapene følger opp skipene i tilblivelsesprosessen og utsteder deretter godkjenning til skip som tilfredsstiller disse kravene, og utsteder bekreftende dokumentasjon og sertifiseringer.²⁵⁴ Enkelte stater har egne enheter som klasser sine skip og utsteder sertifikater, men mange stater har delegert denne myndigheten til classeselskapene. I Norge er Det Norske Veritas, Lloyd's Register of Shipping, Bureau Veritas, Germanischer Lloyd og American Bureau of Shipping classeselskaper godkjent for å utføre oppgaver på vegne av norske myndigheter.²⁵⁵

Videre er det flaggstatens myndigheter som skal godkjenne skipenes Ballast Water Management Plan, jf. Reg. B-1. Retningslinjer for hva planen skal inneholde for at godkjenning skal kunne gis er under utarbeidelse i G 4 "Guidelines for Ballast Water Management and the Development of Ballast Water Management Plans". Et utkast

²⁵⁴ Personlig meddelelse fra Randulf Enersen i Det Norske Veritas (DNV).

²⁵⁵ Forskrift om begrensning av forurensning av 1. juni 2004 nr. 931 § 23-3 litra a.

foreligger, men som med flere av retningslinjene er tidsperspektivet for ferdigstillelse uklart, og dermed er retningslinjenes endelige innhold usikkert.

5.3.2 Overtredelser av bestemmelser i eller gitt i tråd med konvensjonen

Art. 8.1 regulerer flaggstaters rolle dersom deres skip har overtrådt krav som er stilt i konvensjonen. Bestemmelsen pålegger flaggstater en generell plikt til å forby og sanksjonere "any violation of the requirements of this Convention", begått av skip som fører deres flagg. Denneplikten skal gjelde uansett hvor konvensjonsbruddet blir begått. Dette er en konsekvens av flaggstaters jurisdiksjon over egne skip.

Enhver overtredelse av konvensjonens bestemmelser er forbudt og skal sanksjoneres basert på flaggstatens regelverk, uansett hvor i verden konvensjonsbruddet skjer. Dersom flaggstatens myndigheter blir informert om en angivelig overtredelse av konvensjonens krav begått av skip som fører deres flagg, skal de etterforske saken, og kan be om ytterligere bevis fra staten som rapporterte det angivelige konvensjonsbruddet. Dersom flaggstatens myndigheter mener at de har tilstrekkelig bevis for at det har forekommet overtredelser på konvensjonens bestemmelser, skal rettslige skritt tas, i samsvar med flaggstatens lover. Flaggstaten myndigheter skal underrette både den rapporterende staten og IMO om "any action taken". Dersom ingenting har skjedd innen ett år etter at konvensjonsbrudd er rapportert skal den rapporterende staten få underretning om dette.

Art. 8.3 bestemmer at sanksjonene skal være "adequate in severity to discourage violations if this Convention wherever they occur". Bestemmelsens preventive karakter kommer tydelig fram i ordlyden, jf. "to discourage violations". Dette skaper et inntrykk av at sanksjonenes viktigste funksjon er å forhindre overtredelser, og ikke nødvendigvis å skulle sanksjonere hvis overtredelser skjer. Fokus på avverging istedenfor oppretting er i tråd med konvensjonens ånd for øvrig. Dersom sanksjonene skal få preventiv effekt, må de imidlertid være kjent blant aktørene i bransjen, og det er viktig at de faktisk blir benyttet overfor overtreidere.

Art. 8.3 kan videre ses som utslag av et "tosidig" forholdsmessighetsprinsipp.

Sanksjonene skal ikke være strengere enn nødvendig, men samtidig må de være strenge

nok til at det kan ha en preventiv effekt. Dette følger av ordet "adequate". Sanksjonene skal med ord være *passende*.

Bestemmelsen er også bærer av et likhetsprinsipp, som etter min oppfatning har to dimensjoner. Sanksjonen skal være tilpasset lovbruddets karakter og alvor, slik at like tilfelle behandles likt. Videre innebærer det en oppfordring til alle konvensjonsparter om å reagere tilstrekkelig strengt på brudd på bestemmelser i Ballastvannkonvensjonen. Sanksjonens alvorlighetsgrad skal være uavhengig av hvor bruddet har skjedd eller hvem som påtaler saken. Dette siste er viktig fordi Ballastvannkonvensjonen også tildeler håndhevingskompetanse til kyst- og havnestater, dersom overtredelser skjer i deres farvann, jf. art. 8.2 (se avsnitt 5.4.4).

5.4 Havne- og kyststaters rett og plikt

5.4.1 Forpliktelser og lovgivingsjurisdiksjon

Som tidligere omtalt pålegger art. 4.2 alle konvensjonsparter et ansvar for å utvikle nasjonale regelverk for håndtering av ballastvann i områder innenfor sin jurisdiksjon. Utvikling av regelverk blir primæroppgaven for kyst- og havnestater etter Ballastvannkonvensjonen, ved siden av håndheving av reglene. Dette innebærer også at de må kartlegge områder hvor opptak og utslipp av ballastvann er utilrådelig og hvor det kan utføres.

Reg. C-2 pålegger kyst- og havnestater en plikt til å informere om hvor opptak av ballastvann ikke bør skje på grunn av ulike årsaker. Eksempler på slike årsaker er utbrudd av giftige alger, nærhet til kloakkutslipp eller områder med spesielle geografiske forhold som øker faren for opphopninger av organismer, som for eksempel stillestående eller grumsete vann forårsaket av tidevann, jf. reg. C-2.1. Bestemmelsen krever videre at de nøyaktige koordinatene for områdene oppgis. Om mulig skal staten utpeke alternative områder hvor opptak av ballastvann kan skje. All informasjon skal gis både til skip, IMO og eventuelt andre berørte konvensjonsparter, jf. reg. C-2.

Ballastvannkonvensjonen åpner for at stater kan innføre strengere krav til håndtering av ballastvann enn de som fremgår av tilleggets seksjon B, jf. reg. C-1 (nærmere omtalt i avsnitt 5.5).

5.4.2 Inspeksjon av fremmede staters skip

5.4.2.1 Rutinemessig inspeksjon

Konvensjonens art. 9 samt reg. B-2.6 åpner for at havnestater kan foreta inspeksjoner om bord skip som befinner seg i deres havner eller offshoreterminaler. Utgangspunktet etter art. 9.1 er at inspeksjoner kan omfatte kontroll av at skipet har gyldig sertifikat om bord,²⁵⁶ inspeksjon av ballastvannbok og/eller å ta prøver av skipets ballastvann, for å kontrollere om ankommende skip overholder konvensjonens krav. Bestemmelsen utgjør et viktig punkt for havnestaten, særlig adgangen til å ta prøver av ballastvannet, kalt ”*sampling*”, i art. 9.1(c). Spesielt med denne bestemmelsen er at den gir havnestater adgang til å ta prøver av ballastvannet uten at det foreligger mistanke om brudd på regelverket, altså at det blir en ren rutineundersøkelse for å kontrollere om skip overholder konvensjonens krav. Dette gir havnestatene muligheter til å foreta stikkprøvekontroller, eller å ta prøver av ballastvannet til ethvert skip²⁵⁷ som befinner seg i havn, dersom dette vurderes av havnestaten som opportunt (det vil kreve betydelige ressurser). Dette står i kontrast til inspeksjonsadgangen etter Havrettskonvensjonen art. 218 og 220, jf. art. 226, hvor havnestaten må ha ”clear grounds” til å kunne foreta mer enn bare dokumentkontroll. Også MARPOL art. 5(2) krever ”clear grounds” før et ”inngrep” av denne karakter kan tillates.

AFS-konvensjonen derimot tillater ”a brief sampling of the ship’s anti-fouling system”, jf. AFS-konvensjonen art. 11(1)(b). Dette kan tyde på at IMO i nyere miljøkonvensjoner har utvidet havnestatens håndhevingsjurisdiksjon, og gjennom dette styrket vernet for miljøet.

²⁵⁶ Ballast Water Certificate, utstedt av flaggstaten, jf. Ballastvannkonvensjonen art. 7 sammenholdt med seksjon E.

²⁵⁷ Vel og merke et hvert skip som er innenfor konvensjonens anvendelsesområde, jf. Ballastvannkonvensjonen art. 3.

Ballastvannkonvensjonen art. 9.1 viser til retningslinjer som skal gi nærmere regler for hvordan prøvetakingen skal foretas. Det er laget et første utkast til disse retningslinjene som blir kalt G2 "Guidelines for Ballast Water Sampling".²⁵⁸ Prøvetaking etter art. 9.1 er det som på "ballastspråket" omtales som "Port State Control Sampling".²⁵⁹

Diskusjonene i Ballast Water Working Group i oktober 2004 viste at det gjenstår å løse mange utfordringer knyttet til hva slags metoder som skal benyttes ved "samplingen" for å sikre et mest mulig korrekt resultat. Et skip kan ha flere titalls tusen tonn ballastvann om bord, og med tanke på at selve prøven vil bestå av noen få liter eller milliliter er det relativt stor sjanse for at prøven ikke nødvendigvis er representativ for innholdet i ballasttankene. Prøven kan ha blitt tatt i et område i ballasttanken hvor tettheten av organismer er uvanlig stor eller uvanlig liten. Retningslinjene legger derfor opp til at minst tre prøver skal bli tatt per sampling.²⁶⁰ Videre er det et effektivitetskrav knyttet til samplingen, for som nevnt i avsnittet ovenfor krever konvensjonen at skipet ikke skal bli unødig hindret av inspeksjonen.

I utkastet til retningslinjer har man inntatt et krav om at havnestaten skal ha "clear grounds" for å kunne foreta prøver av ballastvannet. Da retningslinjene ble drøftet på møtene i Ballast Water Working Group i oktober 2004 ga flere stater, blant andre USA, uttrykk for skepsis til å legge et krav om "clear grounds" inn i retningslinjene. Skeptikernes argument, slik jeg oppfattet det, er at dette er en reversering av utviklingen, og at det undergraver den miljøfordelen man greide å oppnå under MEPC 51, da konvensjonen ble vedtatt. Selv om retningslinjene ikke blir rettslig bindende, sender de sterke signaler til statene om hvordan og når inspeksjoner skal foretas. Videre ligger det en klar forventning i selve systemet med oppbyggingen av Ballastvannkonvensjonen om at retningslinjene skal legges til grunn av partene. Med tanke på at retningslinjene utformes slik at for eksempel havnemyndighetene kun skal behøve å forholde seg til ett dokument, nemlig retningslinjene og ikke selve konvensjonen, vil en forutsetning om "clear grounds" i retningslinjene de facto bety at det likevel kommer et krav om "clear grounds" inn i art 9.1(c). Dette vil være et tilbakeskritt for miljøet.

²⁵⁸ IMO dok. MEPC/52/2/1.

²⁵⁹ *ibid.*

²⁶⁰ *ibid.*

5.4.2.2 Detaljerte inspeksjoner dersom "clear grounds"

Art. 9.2 sier at "detailed inspection" kan finne sted i spesielle tilfelle. Dette gjelder når skipet mangler et gyldig ballastsertifikat, eller dersom det er "clear grounds" for å tro at (litra a) skipet er i en slik stand at det ikke er i overensstemmelse med detaljene i sertifikatet, eller (litra b) skipets fører eller mannskap ikke er kjent med sentrale prosedyrer vedrørende håndteringen av ballastvann eller slike prosedyrer ikke er innført på skipet. Dersom prøver som er tatt i samsvar med art. 9.1(c) indikerer at skipet utgjør en trussel mot miljø, helse, eiendom eller ressurser, bestemmer art. 10.3 at utslipp av ballastvannet skal forbys inntil trusselen er fjernet. Prøvesvarene vil også kunne være en indikator på at den ansvarlige på skipet eller mannskapet ikke er kjent med ballastvannprosedyrene, eller at noe av utstyret som skal behandle ballastvannet ikke fungerer som forutsatt i sertifikatet.

Innholdet i kravet til "clear grounds" blir ikke definert i Ballastvannkonvensjonen. Av hensyn til sammenhengen på rettsområdet taler gode grunner for å benytte samme beviskrav i Ballastvannkonvensjonen som i Havrettskonvensjonen. Jeg nøyer meg derfor med å henvise til drøftelsen ovenfor i avsnitt 3.7.

Hva "detailed inspection" innebærer sier bestemmelsen heller ikke noe om. Etter min mening bør inspeksjonens innhold avpasses etter hvilke mangelfulle forhold som er bakgrunnen for den mer inngående inspeksjonen. Inspeksjon av sertifikat etter bestemmelsens første ledd er begrenset til en kontroll av at skipet har et gyldig sertifikat om bord, og så lenge det er gyldig skal det bli akseptert. Det kan derfor tenkes at dersom havnestaten har klare grunner til å tro at skipets tilstand eller dets utstyr ikke er i samsvar med sertifikatet, så har man etter annet ledd adgang til å foreta nærmere fysiske undersøkelser av skipet og dets utstyr. Gjennomgang av skipets rutiner for håndteringen av ballastvann må også kunne inngå i en "detailed inspection".

5.4.2.3 Inspeksjoner som følge av anmodning fra annen stat

Art. 10.4 bestemmer at en havnestat på forespørsel fra en annen konvensjonspart kan foreta inspeksjon av et fremmed skip når det kommer til havn eller offshoreterminal innenfor havnestatens jurisdiksjon. Art. 10.4 minner om Havrettskonvensjonen art. 218,

som også regulerer havnestaters håndhevingsjurisdiksjon over overtredelser som har skjedd utenfor deres farvann.

Art. 10.4 bruker både ”inspect” og ”investigation”. Det er derfor ikke opplagt hva slags type undersøkelser havnestaten skal utføre i disse tilfellene. Art. 9 regulerer havnestatens adgang til å foreta inspeksjoner forut for at man har bevis på overtredelse av konvensjonen, altså med tanke på å oppdage eventuelle brudd. Forespørselen fra den andre staten skal følges av tilstrekkelig bevis for at skipet har overtrådt eller overtrer bestemmelser i konvensjonen, og dette tilsier at man i art. 10.4 er forbi inspeksjonsstadiet, og over i et etterforskningsstadium. Det er derfor grunn til å tro at man i hvert fall kan utføre en ”detailed inspection”, og kanskje også holde tilbake skipet etter art. 10.2.

En praktisk situasjon hvor art. 10.4 kan komme til anvendelse er når skipet har fått tillatelse til å forlate havnen for å dra til den ”nearest appropriate repair yard or reception facility”, jf. art. 10.2, og dette av hensyn til miljøet, skipets sikkerhet eller for å unngå forsinkelser i henhold til art. 12 må skje før havnestaten har rukket å foreta nærmere etterforskning. Det kan også forekomme at skipet har stukket av før den krenkede staten har fullført undersøkelsene, eller kanskje mer praktisk at man oppdager overtredelsen etter at skipet har forlatt havnen. Dette siste kan være tilfelle for eksempel ved akutte algeoppblomstringer eller skadelige introduksjoner av helsefarlige mikroorganismer som blir oppdaget raskt.

Art. 10.4 bestemmer videre at en rapport om etterforskningen skal sendes til staten som kom med forespørselen og til skipets flaggstat slik at ”appropriate action” kan tas.

5.4.3 Oppdagelse av overtredelser

Dersom inspeksjon av et skip indikerer at skipet har overtrådt konvensjonens krav, skal skipet meddeles dette, jf. art. 11.1. Videre skal en rapport oversendes flaggstatens myndigheter, sammen med de foreliggende bevis på overtredelsen.

Dersom forhold som omtalt i art. 9.2 foreligger, skal staten som foretar inspeksjonen, normalt havnestaten, sørge for at skipet ikke slipper ut ballastvann før man er sikker på

at utslipp kan skje uten risiko for skade på miljø, helse, eiendom eller ressurser, jf. art. 9.3.

Tilsvarende sier art. 10.3 at dersom prøvene viser at ballastvannet ”poses a threat to the environment, human health, property or resources” skal havnestaten forby utslipp av vannet inntil trusselen er eliminert. Jeg vil anta at ballastvannet ”poses a threat” dersom kvaliteten er under standarden som er satt i reg. D-2. Sannsynligvis må ballastvannet da enten gjennomgå behandling til det tilfredsstillende standardene i

Ballastvannkonvensjonen, eller tømmes i et mottaksanlegg i havnen. Begge alternativene forutsetter at man har utviklet teknologi for behandling av ballastvann (”Ballast Water Treatment Systems”).

Dersom inspeksjoner avdekker overtredelser av konvensjonen har Havnestaten, i tillegg til å håndheve overtredelser i tråd med art. 8.1, etter art. 10.2 adgang til å advare, holde igjen eller ekskludere skipet, jf. art. 10.2.²⁶¹ Å holde igjen skipet, eller å ekskludere det fra statens territorium, kan være ett av virkemidlene for å sikre at overtredelsen ikke får ytterligere konsekvenser for miljøet. Etter den samme bestemmelsen kan havnestaten gi skipet tillatelse til å forlate havnen for å slippe ut ballastvannet, eller for å fortsette til nærmeste havn som har de nødvendige mottaksfasiliteter eller hvor nødvendige reparasjoner kan bli utført. Slik tillatelse krever imidlertid at dette kan skje uten å skape fare for skade på miljø, helse, eiendom eller ressurser. Dersom skipet ikke har adekvat utstyr for behandling av ballastvann, og det ikke finnes mottaksanlegg i havnen hvor skipet befinner seg, er man trolig innenfor kjerneområdet til art. 10.2. Havnestaten må foreta en vurdering av hvilken situasjon som vil medføre minst fare for skade på miljø, helse, eiendom og ressurser. Hensynet til disse verdiene må være overordnet i vurderingen av hvilke virkemidler som skal tas i bruk overfor skipet.

Enhver foreteelse fra havnestatens side med hensyn til art. 9.3, 10.2 eller 10.3 (omtalt i avsnittet ovenfor) plikter havnestaten å skriftlig underrette flaggstatens myndigheter om, jf. art. 11.2. Dersom skipet er tilknyttet et klasseselskap, skal også dette informeres, jf. art. 11.2 i.f.

²⁶¹ Også flaggstaten har myndighet til dette, jf. art. 10.2.

Dersom et skip forlater havnen uten at havnestaten har mulighet til å følge opp bestemmelsene i art. 9.3, 10.2 eller 10.3, eller skipet får tillatelse til å forlate havnen, plikter havnestaten å gi all relevant informasjon den neste havnen skipet skal til, jf. art. 11.3. I tillegg skal flaggstatens myndigheter få skriftlig informasjon om alle omstendigheter, og skipets klaseselskap skal informeres, jf. art. 11.3, jf. 11.2.

5.4.4 Håndheving av overtredelser

Art. 8.2 tillater at kyst- og havnestater håndhever overtredelser på konvensjonen begått av fremmede skip. Det fremgår av bestemmelsen at enhver overtredelse av konvensjonens krav innenfor en parts jurisdiksjon skal forbys og sanksjoneres etter den forulempede statens lover. Bestemmelsen er generelt formulert, jf. "any Party", men siden første ledd er adressert til flaggstaten, følger det logisk at annet ledd henvender seg til kyst- og havnestaten. Denne forståelsen av art. 8 får støtte i art. 8(2)(b) som pålegger den krenkede stat å informere flaggstatens myndigheter, hvilket tilsier at det er andre enn flaggstaten som utleder rettigheter etter denne bestemmelsen. Omtrent identiske bestemmelser til Ballastvannkonvensjonen art. 8 finnes i MARPOL art. 4. og AFS-konvensjonen art. 12.

Art. 8 er bygget opp og formulert på en måte som er egnet til å forvirre. Det er uklart hvilke i situasjoner bestemmelsens annet ledd skal anvendes, når første ledd i følge sin ordlyd skal få anvendelse på *enhver* overtredelse av konvensjonens krav, hvor enn overtredelsen skjer. Kun en av statene kan håndheve overtredelsen.

Svaret fremgår indirekte, av sammenhengen mellom bestemmelsens første og annet ledd. Art. 8.1 pålegger flaggstater en generell plikt til å forby og sanksjonere brudd på konvensjonens krav, mens art. 8.2 gir kyst- og havnestater to valg. De kan foreta rettslige skritt etter eget regelverk, jf. litra a, eller overlate saken til flaggstaten, jf. litra b, hvorpå flaggstaten får en plikt til å følge opp ved å nærmere etterforske og eventuelt foreta rettslige skritt som følge av overtredelsen. Art. 10.1 krever for øvrig at konvensjonspartene skal samarbeide for å oppdage og håndheve overtredelser av konvensjonens bestemmelser.

Art. 8.2 sier ikke noe nærmere om når de ulike alternativene skal benyttes. Det må derfor være opp den krenkede staten å foreta en konkret vurdering av hva som er hensiktsmessig. Selv om art. 8.3 stiller krav om tilstrekkelig strenge sanksjoner uansett hvor overtredelsene skjer, blir ikke praksis nødvendigvis som forutsatt i konvensjonen. Det er nærliggende å anta at dersom ”fornærmede” er en ressurssterk stat, og skipet kommer fra en stat med betydelig færre ressurser eller fører bekvemmelighetsflagg, vil ”fornærmede” stat anse som formålstjenlig å selv foreta rettslige skritt etter eget regelverk, for å sikre at saken blir fulgt opp på en grundig måte. Et typisk eksempel kan være et skip med europeiske eiere, registrert i Liberia og i trafikk mellom Kina og Australia. Tilknytningen til Liberia vil være minimal og, om Liberia i det hele tatt ratifiserer Ballastvannkonvensjonen, vil staten neppe være villig til å bruke store ressurser på å etterforske et angivelig brudd på Ballastvannkonvensjonen i Australias farvann. Kanskje vil art. 8.3 i slike situasjoner faktisk tilsi at kyst- eller havnestaten bør etterforske og håndheve overtredelsen selv, nettopp for å sørge for at sanksjonene blir ”adequate in severity to discourage violations”.

Som tidligere nevnt inneholder ikke Ballastvannkonvensjonen bestemmelser om straffesanksjoner for overtredelser av konvensjonen. Prinsippet i Ballastvannkonvensjonen art. 16 om samsvar med Havrettskonvensjonen tilsier imidlertid at Havrettskonvensjonen art. 230 må komme til anvendelse for overtredelser i og utenfor territorialfarvannet. Denne bestemmelsen utelukker bruk av annen straff enn bøter for brudd på nasjonale og internasjonale regler om forurensning fra skip dersom utslippet har skjedd utenfor territorialfarvannet. Også i territorialfarvannet skal bøter benyttes, med mindre overtredelsen var ”wilful and serious”. Havrettskonvensjonen har ingen tilsvarende bestemmelser for indre farvann og havner, og territorialprinsippet tilsier at nasjonale regler avgjør hvilke sanksjoner som kan benyttes på overtredelser her.

Rettslige skritt skal etter Ballastvannkonvensjonen tas uavhengig av om skadelige introduksjoner kan påvises eller ikke. Det avgjørende er om skipet har overtrådt *kravene til håndtering* av ballastvann som konvensjonen stiller. Dette må ses i lys av Ballastvannkonvensjonens føre var-tilnærming til ballastproblematikken: Siden man ikke kan kjenne innholdet i ballasttankene helt sikkert, og selv om man kjenner det ikke

kan være absolutt sikker på hvordan organismene vil reagere i et nytt miljø, må alt utslipp av uhåndtert ballastvann betraktes som en risiko for det marine miljø.

5.4.5 "Undue delay of ships"

Art. 12.1 sier at "[a]ll possible efforts shall be made to avoid a ship being unduly detained or delayed under Article 7.2, 8, 9 or 10." Tilsvarende regler finnes i Havrettskonvensjonen art. 226(1)(a), og MARPOL art. 7(1) og AFS-konvensjonen art.13. Dersom skipet blir "unduly detained or delayed", har det rett til kompensasjon for eventuelt lidt tap eller skade, jf. art. 12.2.

Det engelske begrepet "unduly" tilsvarende det norske begrepet "ugrunnet". Bruken av dette begrepet tilsier at så lenge det er nødvendig for å oppdage eller sanksjonere overtredelser av konvensjonen at skipet blir holdt igjen, så kan det forsvares. Havrettskonvensjonen art. 226(1)(a) bruker en litt annen formulering, nemlig at skip ikke skal oppholdes lenger enn hva som er "essential", hvilket gir uttrykk for en strengere norm.

Gode grunner taler for å la det være et moment i vurderingen at skipet selv har satt seg i en slik posisjon som gjør at det blir sådd tvil om dets evne eller vilje til å overholde de krav og standarder som følger av konvensjonen. Det bør antagelig også være et vurderingsmoment hvorvidt havnestaten foretar en inspeksjon med hjemmel i art. 9.1 eller 9.2. Det har formodningen for seg at det skal mer til før skip er "unduly detained or delayed" dersom havnestaten har skjellig grunn til å tro at skipet har brutt konvensjonens krav til håndtering av ballastvann, enn når det kun er snakk om rutinemessige inspeksjoner eller tilfeldige stikkprøver. Avgjørende må uansett være at havnestaten jobber aktivt med å foreta inspeksjoner og kontroller og fremkalle svar på prøver som blir tatt av ballastvannet. Dette vil for øvrig også kunne slå ut på forskjellen mellom inspeksjonsadgangen etter art. 9.1 og 9.2.

"All possible efforts" er et strengt krav, og det legger tidspress på havnestaten. Tidspresset blir enda mer forsterket ved at 12.2 åpner opp for at skip har krav på kompensasjon for "any loss or damage suffered", dersom det blir ugrunnet holdt igjen eller forsinket.

Dette viser at prinsippet om navigasjonsfriheten står sterkt. Det er imidlertid viktig at dette ikke legger et så stort press på havnestatene at de unnlater å handle overfor skip som ikke er flinke nok til å forholde seg til regelverket om håndtering av ballastvann. Hensynet til miljøet bør gå foran frykten for et erstatningskrav. Oppgaven til havne- og kyststatene må bli å innarbeide gode og effektive rutiner, slik at skip som skal inspiseres ikke blir liggende lenger til kai enn absolutt nødvendig.

5.4.6 Oppsummering

Ballastvannkonvensjonen gir detaljerte regler om staters rett og plikt til å regulere håndtering av ballastvann, og går lenger enn Havrettskonvensjonen i å utpensle rettigheter og plikter i denne forbindelse. Dermed fremstår også Ballastvannkonvensjonen som bedre egnet enn Havrettskonvensjonen til å regulere håndtering av ballastvann for å hindre, redusere og kontrollere utilsiktet introduksjon av fremmede marine arter. Det er imidlertid bare sjelden at Ballastvannkonvensjonen fraviker, eller eksplisitt går lenger enn Havrettskonvensjonens system for vern av det marine miljø.

De foregående avsnitt har konsentrert seg om Ballastvannkonvensjonens ”tier one”, altså regler som alle konvensjonsparter må oppfylle. Neste avsnitt vil behandle ”tier two”, nemlig adgangen til å oppstille strengere vilkår.

5.5 Statenes muligheter til å innføre strengere tiltak

5.5.1 Innledning

Ballastvannkonvensjonen er ikke til hinder for at en part kan innføre strengere tiltak for håndtering av ballastvann enn de konvensjonen i utgangspunktet legger opp til. Dette følger av art. 2.3 som lyder:

“Nothing in this Convention shall be interpreted as preventing a Party from taking, individually or jointly with other Parties, more stringent measures with respect to the prevention, reduction or elimination of the transfer of Harmful

Aquatic Organisms and Pathogens through the control and management of ships' Ballast Water and Sediments, consistent with international law.”

Stater, enten alene eller sammen med andre, står derved fritt til å innføre strengere standarder og krav til skip, så lenge disse tilleggskravene er ”consistent with international law”.

Etter sin ordlyd skiller ikke art. 2.3 mellom flagg-, kyst- og havnestat, jf. bruken av det generelle begrepet ”a Party”. Reelt sett vil bestemmelsen likevel først og fremst ha betydning for kyststaters, og til en viss grad for havnestaters, jurisdiksjon. Art. 2.3 får ikke særlig betydning som hjemmel for flaggstater fordi, som jeg var inne på i kapittel 3, tilsier suverenitetsprinsippet at en stat står fritt til å gi så strenge regler den vil for egne skip. Som fastslått i kapittel 2 behøver flaggstater kun å forholde seg til de minimumskrav som fremkommer gjennom ”generally accepted international rules and standards”.

For havnestater er utgangspunktet at de har full jurisdiksjon over sitt territorium,²⁶² slik at art. 2.3 i Ballastvannkonvensjonen er overflødig i forhold til en stat som handler i kapasitet av å være havnestat. På den annen side er territorialprinsippet folkerettslig sedvanerett, slik at henvisningen til ”international law” bidrar til å presisere at havnestaten har full lovgivingsjurisdiksjon på eget territorium. Her har art. 2.3 altså mer en klargjørende funksjon.

Det som da gjenstår som art. 2.3 sitt nedslagsfelt er å regulere kyststaters lovgivingsadgang, og får stor betydning for kyststatene. Bestemmelsen åpner etter sin ordlyd for at kyststater kan innføre restriksjoner på fremmede skips håndtering av ballastvann i sine farvann. Henvisningen i art. 2.3 til internasjonale regler kan imidlertid vise seg å legge like store begrensninger på kyststaters lovgivingsjurisdiksjon i Ballastvannkonvensjonen som i Havrettskonvensjonen. Tilsvarende med Ballastvannkonvensjonen art. 16, som sier at Ballastvannkonvensjonen ikke skal

²⁶² Se kapittel 3.

”prejudice the rights and obligations” etter sedvanerett som er reflektert i Havrettskonvensjonen. Dette kommer jeg tilbake til etter hvert.

Mens art. 2.3 er den innledende bestemmelsen som åpner for ”more stringent measures”, utfyller reg. C-1 på detaljene. Reg. C-1 tillater at partene innfører ”additional measures” til de krav som stilles i tilleggets seksjon B om ballastvannhåndtering og kontrollkrav for skip, dersom dette er nødvendig for å hindre, redusere og unngå introduksjoner av fremmede arter. Det fremgår av reg. C-1 at slike tiltak skal være spesifiserte standarder eller krav som skip må oppfylle.

Reg. C-1 er tydeligere enn art. 2.3 på at adgangen til å gi ”additional measures” først og fremst henvender seg til statene i deres egenskap av å være kyst- og havnestater. Overskriften til seksjon C heter ”Special Requirements in Certain Areas”, hvilket må bety at det er snakk om stedlig jurisdiksjon i konkrete geografiske områder, og altså ikke tale om krav som skip generelt må oppfylle, jf. hva en flaggstat kunne ha pålagt sine skip. De nøyaktige koordinatene for området hvor tiltakene gjelder kreves opplyst til IMO. Disse områdene må imidlertid ikke forveksles med PSSA-regimet.

Reg. C-1 gir kyststater rettigheter i den forstand at bestemmelsen tillater statene å oppstille strengere krav. Samtidig ilegger bestemmelsen også plikter i forhold hvilke prosedyrer som må følges for å kunne gjennomføre tilleggstiltakene. Det er imidlertid flaggstater, og skip, som må forholde seg til de særskilte kravene som fastsettes med hjemmel i reg. C-1. Havrettskonvensjonens ikke-diskrimineringsprinsipp må også få anvendelse her, og man kan derfor ikke uten videre oppstille strengere regler for fremmede skip enn for egne skip.

5.5.2 Hva slags ”additional measures” er det snakk om?

Bortsett fra at det er tale om tilleggstiltak som skip må oppfylle, sier Ballastvannkonvensjonen ingenting om hva slags tiltak som kan oppstilles. Friheten er imidlertid generelt begrenset til regler som er ”consistent with international law”, jf. art. 2.3i.f. jf. reg. C-1.1, og det kreves videre at de må være nødvendige (”necessary”).

Det Reg. C-1 åpner for, ifølge ordlyden, er tiltak som kommer i tillegg til de krav som blir oppstilt i konvensjonens seksjon B. Henvisningen til seksjon B innebærer ikke nødvendigvis en begrensning av hva de særskilte tiltakene kan omfatte, men er snarere en ryddig referanse til den delen av konvensjonen hvor reglene om selve ballastvannhåndteringen står.

Videre krever konvensjonen at tilleggstiltakene er nødvendige ("necessary") for å hindre, redusere eller unngå skadelige introduksjoner. I "necessary" ligger det trolig et krav om en vurdering av at de generelle tiltakene som Ballastvannkonvensjonen foreskriver ikke er tilstrekkelige for de aktuelle områdene.

Ballastvannkonvensjonen art. 4.2 pålegger statene å utvikle et regelsett for sine kyster og havner som tar hensyn til spesielle forhold. Art. 2.3 sammenholdt med Reg. C-1 følger opp og konkretiserer nettopp denne plikten. Spesielle forhold i avgrensede enkeltområder i en stats sjøterritorium vil nettopp være et godt eksempel på "due regard to its particular conditions", jf. art. 4.2. Eksempler på slike områder kan være gyteområder for fisk, nærhet til oppdrettsanlegg eller til et fuglefjell etc., som kan forsvare et totalforbud av utslipp eller utskifting av ballastvann. Det kan ikke utelukkes at slike områder kan være sammenfallende med PSSA'er, men adgangen til å oppstille tilleggskrav kan ikke være begrenset til bare å gjelde i slike. Da blir adgangen til å benytte tilleggsvilkår for snever i forhold til ordlyd og formål.

Neste spørsmål er hvilken begrensning som ligger i at tilleggstiltakene skal være "consistent with international law". Dette må anses som en henvisning til partenes øvrige folkerettslige forpliktelser. Formålet med bestemmelsen må antas å være noe av det samme som med "generally accepted" som drøftet i avhandlingens kapittel 2, altså en slags harmoniseringsbestemmelse som skal sørge for at folkeretten danner de ytre rammene for kyststaters handlefrihet. Målet med dette er å sikre en viss uniformitet i kyststatspraksis, samt å unngå de helt urimelige utslagene av kyststaters jurisdiksjon. Som i Havrettskonvensjonen ser man også her sporene av konflikten mellom kyststaters behov for å verne om miljøet og flaggstaters interesser i form av vernet av navigasjonsfriheten.

Dette resulterer i at kyststaters frihet til å stille krav til fremmede skip som kun passerer i dens territorium er underlagt de samme begrensninger som i Havrettskonvensjonen, hvorav en viktig begrensning er fremmede skips rett til ”innocent passage”.²⁶³ Forbudet mot å måtte ”deviate from its intended voyage, or delay the voyage” i

Ballastvannkonvensjonen reg. B-4.3 innebærer at Ballastvannkonvensjonen ikke har et utskiftsforbud i territorialfarvannet, og man må derfor igjennom den samme vurderingen her som i Havrettskonvensjonen om hvorvidt kyststater etter reg. C-1 kan nekte utslipp eller utskifting av ballastvann i territorialfarvannet.²⁶⁴

Ballastvannkonvensjonen er imidlertid mer presis i forhold til vektlegging av miljøhensyn, og vil bidra til å høyne bevisstheten rundt ballastvannsproblematikken, slik at det kan tenkes at skip i uskyldig gjennomfart må finne seg i utslipps- og utskiftingsbegrensninger med hjemmel i reg. C-1.

Ut i fra det som her er sagt kan bør statene etter denne bestemmelsen i hvert fall har rett til å nekte utslipp av ballastvann i bestemte områder. Så lenge det ikke *hindrer* retten til uskyldig gjennomfart, må det være tillatt å opprette ”designated areas” for utslipp i territorialfarvannet.

Videre må stater kunne kreve at skip som skal slippe ut ballastvann innenfor deres territorium overholder en strengere standard en den oppstilt i Ballastvannkonvensjonen, og trolig også kreve bestemt behandlingsutstyr dersom dette utstyret blir tilgjengelig. Den generelle begrensningen som ligger i Havrettskonvensjonen art. 21(2), jf. ”consistent with international law” innebærer trolig at statene overfor skip i uskyldig gjennomfart ikke kan pålegge endringer av utforming og bemanning etc.utover hva Ballastvannkonvensjonen fastsetter. Som adgangsvilkår for indre farvann og havner må dette likevel aksepteres, fordi det som tidligere nevnt er frivillig for skip å velge å gå til indre farvann og havn.

²⁶³ Brownlie (2003) s.186.

²⁶⁴ Se avhandlingens avsnitt 3.6.3.

5.5.3 Prosessen med innføring av strengere krav

Reg. C-1.3 gjennomgår i grove trekk prosedyren ved innføring av strengere krav.

Retningslinjer skal regulere prosessen i detalj, jf. reg. C-1.3.1.

Med mindre tilleggstiltakene er utslag av en nødssituasjon, skal staten informere IMO om tilleggskravene minst 6 mnd før de skal gjøres gjeldende, jf. Reg. C-1.3.2. Ifølge denne bestemmelsen skal informasjonen til IMO inkludere de nøyaktige koordinatene for hvor tilleggskravene skal gjelde, samt en redegjørelse for behovet for og begrunnelse for tiltakene, og om mulig fordelene ved tiltakene. I tillegg skal det vedlegges en beskrivelse av tiltakene og eventuelle ordninger for å bistå skip i oppfyllingen av dem. Det er med andre ord en omfattende redegjørelse som skal oversendes IMO. Dette vil antakelig bidra til at statene tenker seg om to ganger før tilleggstiltak iverksettes, og det vil nok også fungere som en kvalitetssikring i og med at statene skriftlig må redegjøre for behov og begrunnelser. Det har formodningen for seg at også disse prosedyrene er et resultat av en interesseavveining mellom miljø- og næringsinteresser: På den ene siden er det tillatt å sette strengere krav, men på den annen side skal disse være godt begrunnet før de kan iverksettes.

Av ordlyden i C-1 fremgår det at det er tilstrekkelig at IMO blir underrettet om de særskilte tiltakene. Reg. C-1.3.3 krever imidlertid godkjenning fra IMO ”to the extent required by customary international law as reflected” i Havrettskonvensjonen. Det er altså ikke et krav om at IMO må godkjenne ethvert tiltak, men må godkjenne de tiltakene som ville ha krevd godkjenning etter Havrettskonvensjonen.

De nærmere prosedyrene for tilleggstiltak skal utarbeides som retningslinjer. Norge utarbeidet og la fram et første forslag til retningslinjer på MEPC 52 i oktober 2004, og disse ble gjennomgått i Ballast Water Working Group som fant sted i samband med sesjonen i MEPC.²⁶⁵ Forslaget innebærer blant annet at IMO skal *godkjenne alle* tiltak som opprettes med hjemmel i reg. C-1. Flere land, blant andre USA, er kritiske til dette, og mener at retningslinjene ikke skal gå lenger enn reg. C-1 på dette punktet.²⁶⁶ Deres

²⁶⁵ IMOdok. MEPC 52/2/4 Annex 3.

²⁶⁶ IMOdok. MEPC 52/2/14.

oppfatning er at den fremforhandlede konvensjonsteksten, hvor hovedregelen er *underretning* til IMO, må legges til grunn. Retningslinjene er ikke bindende, og det er derfor, ifølge USA, ikke på sin plass å kreve eller å foreslå at IMOs godkjenning alltid skal være nødvendig.²⁶⁷ Det er et selvstendig poeng at retningslinjene ikke må underminere de prosessene eller vanskeliggjøre gjennomføringen av det man allerede har lykkes i å enes om og vedtatt i IMO. Innsnevring i retningslinjene til konvensjonen er ikke veien å gå dersom man ikke er fornøyd med resultatet av Ballastvannkonvensjonen. Dette er slike tilfelle hvor man heller bør ty til endringsbestemmelsene i konvensjonen, jf. art. 19, dersom det virkelig er vilje til å omgjøre vedtaket fra MEPC 51. Et forslag om godkjenning av IMO for alle tilleggstiltak ble uttrykkelig avvist under forhandlingen om Ballastvannkonvensjonen,²⁶⁸ og det ligger under i denne diskusjonen at man bevisst lot miljøhensyn gå foran hensynet til like forhold i alle havner, og det kommer tydelig fram at det fra ulike hold er ønskelig å opprettholde denne vinkelen.

5.6 Forholdet til skip fra stater som ikke er parter i konvensjonen – Prinsippet om no-more-favourable-treatment

5.6.1 Konvensjonens betydning for ikke-parter

Art. 3.3 bestemmer at skip fra stater som ikke er part i konvensjonen ikke skal få en mer fordelaktig behandling enn andre skip. Ordlyden er som følger:

“With respect to ships of non-Parties to this Convention, Parties shall apply the requirements of this Convention as may be necessary to ensure that no more favourable treatment is given to such ships.”

Regelen må anses som et utslag av et prinsipp om ”no-more-favourable-treatment”,²⁶⁹ som også er benyttet i SOLAS, MARPOL og Paris MOU. Bestemmelser som dette medvirker til at det ikke blir like lukrativt for redere å flagge ut til bekvemmelighetsflagg, når de likevel må overholde visse krav når deres skip skal

²⁶⁷ IMOdok. MEPC 52/2/14.

²⁶⁸ *ibid.*

²⁶⁹ IMOdok. LEG/MISC/3/Rev.1.

bevege seg i territoriet til stater som er parter i ulike konvensjoner. Gjennom å tette eventuelle ”smutthull” på denne måten bidrar art. 3.3 til å sikre konvensjonens effektivitet.

Art. 3.3 må videre kunne sies å være uttrykk for et ikke-diskrimineringsprinsipp. Det art. 3.3 i realiteten gir uttrykk for er at skip fra tredjestater ikke skal få fordelaktig behandling i forhold til skip som er registrert i stater som er parter i konvensjonen. Alle skip bør behandles likt. Videre er det viktig at man ikke får fordeler av å ikke være part i en konvensjon. Det ville i så fall ha undergravd betydningen av traktater og andre overenskomster mellom stater på havrettens område. Som jeg har vært inne på tidligere er det viktig også for rederinæringen selv at spillereglene er mest mulig like for alle aktørene på markedet. Dette er grunnleggende for å unngå konkurransevridning.

Art. 3.3 sier ikke at konvensjonen skal gjelde for skip fra ikke-medlemsland, men at slike skip ikke skal få fordelaktig behandling i forhold til andre skip. Slik bestemmelsen er formulert henvender den seg til havne- og kyststater, og utgir seg ikke for å pålegge tredjestater forpliktelser. Det er likevel mulig at den de facto vil innebære forpliktelser for flaggstater og deres skip. Spørsmålet blir dermed i hvilken grad konvensjonen medfører plikter for stater som ikke har ratifisert konvensjonen.

Gjennom prinsippet om ”no-more-favourable-treatment”, og for så vidt også generally accepted-regelen, blir traktaters rekkevidde til en viss grad utvidet til også å gjelde for ikke-parter. Det kan i hvert fall hevdes at stater ikke tjener noe særlig på å bli stående utenfor.²⁷⁰ Ifølge IMO er dette et bevisst valg for å gi ikke-parter et insitament til å tiltre konvensjonene.²⁷¹ Som parter vil de kunne delta på partskonferanser og bidra i endringsprosessene, dersom endringer av konvensjonene skulle komme på tale.

Her, som med henvisningen til ”generally accepted international rules and standards” er spørsmålet om samsvar med pacta tertiis-regelen betimelig. Jeg viser til drøftelsen om dette i kapittel 2, men vil også trekke inn noen særskilte momenter. Handl hevder som

²⁷⁰ Birnie og Boyle (2002) s.365; Kasoulides (1993) s.49.

²⁷¹ IMOdok. LEG/MISC/3/Rev.1.

nevnt i kapittel 2 at det ikke foreligger noen konflikt mellom ”no-more-favourable-treatment”-klausuler og pacta tertiis-regelen.²⁷² Ifølge Kasoulides var det flere, både skipsredere og stater, som reiste innvendinger mot innføringen av ”no-more-favourable-treatment”-bestemmelsene da de først ble lansert, men at regelen fikk klarering, og at innvendingene som ble reist må ses på som ”reflections of their policy at the time”.²⁷³ Handl trekker frem at slike klausuler i dag er standardinnslag i mange ulike konvensjoner, deriblant en rekke IMO-konvensjoner, og at ”no-more-favourable-treatment”-klausuler er en viktig del av havnestatskontrollen. Han minner om at skip ikke har krav på å få anløpe en fremmed stats havn, men at dette er et privilegium.²⁷⁴ På bakgrunn av disse synspunktene er det grunn til å anta at ”no-more-favourable-treatment”-regelen i Ballastvannkonvensjonen art. 3.3 ikke strider imot pacta tertiis-regelen.

5.6.2 Rekkevidden av art. 3.3

Spørsmålet blir da hva slags betydning Ballastvannkonvensjonen art. 3.3 har. Har bestemmelsen reell betydning, eller uttrykker den bare det selvsagte, nemlig at fremmede skip i stor grad må forholde seg til de regler som til enhver tid gjelder hos en kyst- eller havnestat. Dette siste ble drøftet og slått fast i kapittel 3, og synes også å være holdningen til Handl, jf. det som ble referert til ovenfor. Dersom et land ratifiserer og gjennomfører Ballastvannkonvensjonen og stiller de nødvendige krav til skip som vil ha adgang til deres havner, må alle skip som ønsker adgang til havnen etterleve disse reglene. Dette følger av territorialprinsippet, og ville også ha vært tilfelle uten at det hadde stått i Ballastvannkonvensjonen. Det tilsvarende blir også tilfellet i Havrettskonvensjonen, som i forhold til kyst- og havnestaters jurisdiksjon kun skiller mellom egne og fremmede staters skip, og ikke mellom skip fra stater som er parter og skip fra tredjestater.

Kan en stat for eksempel pålegge fremmede skip å ha en ballastvannplan og føre logg over ballasten, som omtalt i Reg. B-1 og B-2, selv om dette vil innebære at skipene må

²⁷² Handl (1997) s.221-224.

²⁷³ Kasoulides (1993) s.155.

²⁷⁴ Handl (1997) s.223.

utføre handlinger i andre staters territorium eller på åpent hav for å få adgang til havn hos den første staten? Dette blir i grunnen samme situasjon som den som blir drøftet i kapittel 3, om hvorvidt stater har jurisdiksjon til å stille vilkår for fremmede skips adgang til havn og indre farvann. Det må antas at resultatet blir det samme også her, basert på de samme vurderinger som i kapittel 3: Territorialprinsippet tilsier at havnestaten må kunne innføre og gjennomføre Ballastvannkonvensjonen, og kunne kreve at ethvert skip som ønsker adgang til havn har ført logg over opptak og utslipp av ballasten, uansett skipets nasjonalitet.

6 Vurderinger

6.1 Ballastvannkonvensjonen isolert sett

6.1.1 Innledning

Rent umiddelbart fremstår konvensjonen som et viktig og nødvendig bidrag til å bekjempe skadelige introduksjoner av fremmede arter via ballastvann. Som jeg har vært inne på tidligere, er det behov for en forent internasjonal innsats mot det globale problemet som fremmede introduserte arter representerer.

Av avhandlingens kapittel 4 og 5 fremgår at Ballastvannkonvensjonen kanskje likevel ikke er så effektiv som man først får inntrykk av. Det kan i den forbindelse trekkes frem flere sider ved konvensjonen. Jeg vil i de følgende avsnittene peke på noen av disse.

6.1.2 Ballastvannkonvensjonens fokus

Ballastvannkonvensjonens målsetning er gjennom håndtering av ballastvann å *avverge* introduksjoner av fremmede marine arter. Dette oppsummeres i fortalen som å ”prevent, minimize and ultimately eliminate the risks ... arising from the transfer of Harmful Aquatic Organism and Pathogens through the control and management of ships’ Ballast Water and Sediments”. Konvensjonen må ses i lys av prinsippet om forebyggende handling og føre var-prinsippet.²⁷⁵ I konvensjonens fortale kommer føre var-tilnærmingen til uttrykk, ”the precautionary approach”,²⁷⁶ og denne tilnærmingen til problemet gjenspeiles i hele konvensjonen: Konvensjonen med tilhørende retningslinjer vil bli en ”manual” for hvordan man skal håndtere ballastvann for å unngå skadelige introduksjoner av fremmede arter, mens den sier lite om hva som skal skje dersom overtredelser og eller skadelige introduksjoner skjer.

²⁷⁵ Om føre var-prinsippet se Birnie og Boyle (2002) s. 115-121; Brownlie (2003) s. 225-226.

²⁷⁶ Flere stater er av den oppfatning at føre var-tilnærmingen og føre var-prinsippet ikke er helt sammenfallende. Det er uklart hva dette innebærer konkret, men føre var-tilnærmingen er ansett som noe svakere enn føre var-prinsippet.

Ballastvannkonvensjonens fokus er på utvikling av teknologi for behandling av ballastvann, samt på å utarbeide og innarbeide prosedyrer for håndtering av ballastvann, både for å unngå å ta inn organismer når ballasttankene fylles og å slippe levende organismer ut når ballasttankene tømmes igjen. Førre var-tilnærmingen henger sammen med det faktum at konsekvensene av en ”vellykket” introduksjon kan bli uoverkommelige, både økonomisk og miljømessig. Videre går Ballastvannkonvensjonen lenger enn flere beslektede konvensjoner hva angår havnestatens kontrolladgang (inspeksjon).

Grovt sett er det to tilnærminger til problemet med introduserte arter. Den ene er å unngå introduksjoner i utgangspunktet, og den andre er å fjerne organismer som allerede har blitt introdusert.²⁷⁷ Ballastvannkonvensjonen, som er knyttet til *håndtering* av ballastvann og ikke til de introduserte artene i seg selv, overser den siste tilnærmingsmåten. Dette må tilskrives Ballastvannkonvensjonens forebyggende karakter, som er hensiktsmessig i og med det faktum at forebygging gir det mest effektive vernet mot fremmede arter.

Samtidig kan det være en svakhet i seg selv. Regulering av oppfølging og konsekvenser (håndhevelse) av oppdagete konvensjonsbrudd er hovedsakelig overlatt til nasjonale og internasjonale regelverk.²⁷⁸ Dette gjør at man mister et viktig perspektiv ved ballastvannproblematikken, i mangel av en klar regulering av statenes rettigheter og plikter dersom uhellet først er ute. Ballastvannkonvensjonen tar ikke ansvar for oppfølging av situasjonen (vellykket introduksjon av fremmede arter), typisk ansvar for erstatning og opprydding/gjenoppretting, herunder plikt til å utføre tiltak for avbøting av skade. Man må anvende andre instrumenter, om slike finnes, som ikke vil være skreddersydd til ballastvannproblematikken slik som Ballastvannkonvensjonen kunne vært. Dette kan føre til sviktende kontinuitet og uklare roller i arbeidet både med de

²⁷⁷ Hopkins (2001) s.21.

²⁷⁸ Fortrinnsvis Havrettskonvensjonen.

juridiske forhold og selve oppryddingsarbeidet. Til sammenlikning har man lenge hatt en egen konvensjon om ansvar ved oljesøl.²⁷⁹

På den annen side er den tilnærmingen til problemet som er valgt i Ballastvannkonvensjonen sannsynligvis den eneste realistisk gjennomførbare. Håndtering av ballastvann er noe håndfast og målbart, mens det kan være vanskelig å oppdage skadelige introduksjoner i tide. Fra et håndhevingssynspunkt vil det dessuten være en vanskelig oppgave å i ettertid skulle finne det ansvarlige skipet, selv om ballastvannlogger er ført og oppbevares i fem år, jf. reg. B-2. Den siste tilnærmingsmåten er derfor lite egnet, og trolig hadde det heller ikke vært særlig hensiktsmessig å gjøre Ballastvannkonvensjonen mer omfattende.

6.1.3 Strengt krav til ikrafttredelse

Ballastvannkonvensjonens strenge ikrafttredelseskrav er et svakt punkt.²⁸⁰ I de siste årene har man fått fokus på ballastvannproblematikken gjennom komitéarbeidet i IMO, og det er avgjørende å få i gang ratifikasjonsprosessen mens temaet fremdeles har politisk aktualitet. Gjennomføring av miljøvern er ofte avhengig av oppmerksomhet fra media, opinion og den politiske opposisjonen for å lykkes. Jo lengre tid som går før statene kommer i gang med ratifiseringen, desto mindre blir den politiske viljen til å ratifisere, og konvensjonen kan ende med å aldri tre i kraft.

Vissheten om at Ballastvannkonvensjonen en dag vil tre i kraft kan dessuten, gjennom innfasingstidspunktene for standarder og renseteknologi, stimulere skipsindustrien til å gjennomføre konvensjonens krav på et tidligere tidspunkt. Dermed vil Ballastvannkonvensjonen få virkning før den blir rettslig bindende. Motsatt kan en visshet om at Ballastvannkonvensjonen aldri kommer til å tre i kraft føre til at heller ikke skipsindustrien gjør noen anstrengelser for å utvikle nødvendig teknologi.

Det er imidlertid ikke bare rederinæringen som kan bidra til at regler for ballastvannhåndtering kommer på plass på et tidligere tidspunkt.

²⁷⁹ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage av 23. mai 1969.

²⁸⁰ Se avsnitt 4.5.

Ballastvannkonvensjonens rolle er i denne sammenhengen å gjøre statene bevisst på sine muligheter. Ballastvannproblematikken er satt på IMOs medlemsstaters agenda gjennom forhandlingene om Ballastvannkonvensjonen og de tilhørende retningslinjene. Som avhandlingens kapittel 3 viser, er det en rekke tiltak stater per i dag kan sette i verk, og som enkelte stater også gjør. Reglene vil selvfølgelig måtte være innenfor de rammene Havrettskonvensjonen gir, men det vil for eksempel være helt kurant å stille krav om utskifting og loggføring, jf. kapittel 3. Forhåpentligvis kan Ballastvannkonvensjonen i forkant av ratifikasjon og ikrafttredelse få stater som sitter på gjerdet, deriblant Norge, til å regulere håndtering av ballastvann, både som flaggstat, kyststat og havnestat.

Utfordringen fremover blir å opprettholde bevisstheten rundt problemet med introduksjon av fremmede arter via ballastvann, slik at det ikke inntreffer en miljøkatastrofe før statene innser at Ballastvannkonvensjonen er et viktig instrument i kampen mot introduksjon av fremmede arter.

6.1.4 Avveining av interessene til flagg-, kyst- og havnestater

På flere punkter er Ballastvannkonvensjonen resultatet av en avveining av interessene til flaggstaten på den ene siden og kyst- og havnestaten på den annen. Ofte bunner de ulike interessene ut i en konflikt mellom næringsliv og miljø.

Denne interesseavveiningen viser seg alt i konvensjonens fortale 10. ledd, som påpeker at konvensjonens formål er å unngå skade på miljø, helse og ressurser gjennom ”control and management” av ballastvann, men at man skal ”avoid unwanted side-effects from that control”. Formålet med det siste er vern av rederierinteresser.

Interesseavveiningen og kompromissene leder flere steder til uheldige resultater sett fra et miljøstandpunkt.

Reg. B-4.5 bestemmer at dersom et skip har plikt til, men likevel ikke kan utføre utskifting i samsvar med reg. B-4, skal begrunnelsen for unnlatelsen føres inn i ballastvannloggen. Med denne bestemmelsen gir Ballastvannkonvensjonen signal om at unnlatelser kan skje. Det er heller ingen underliggende trussel om sanksjoner i

bestemmelsen, noe som kan bidra til å ufarliggjøre unnlatelser av å overholde konvensjonens krav til håndtering av ballastvann.

Adgangen til å gi fritak og dispensasjoner kan også medføre at konvensjonen blir mindre effektiv. Dette gjelder spesielt dispensasjonene statene kan gi etter reg. A-4, og de skip som blir unntatt fra konvensjonens anvendelsesområde etter art. 3.2 litra b, c og d. Vurderingene etter art. 3.2 er helt overlatt til partenes eget skjønn. For risikovurderingen etter reg. A-4 utvikles det retningslinjer, G7 "Guidelines for Risk Assessment", men disse er ikke rettslig bindende, og dermed øker faren for at dispensasjonsadgangen blir hyppig benyttet eller misbrukt. Typisk kan det være stater som i dag er tilbakeholdne med å pålegge ballastvannhåndtering som også etter Ballastvannkonvensjonen vil ta lett på tildeling av dispensasjoner. Siden bestemmelsene forutsetter jurisdiksjon over havområdene hvor dispensasjon blir gitt, er det ikke bekvemmelighetsflaggene som utgjør problemet her, men snarere havnestater som ønsker å fremstå som lukrative for skipstrafikk, eller eventuelt ikke ønsker å ta "bryet" med å håndheve i noen særlig grad. Bevaring av biologisk mangfold er i alles felles interesse, og det bør ikke bare være opp til hver enkelt stat hvorvidt man ønsker å beskytte "sine" områder.

Konvensjonens fritak for renhetskravet for skip som er med i pilotprosjekter for å utvikle ny renseteknologi, jf. reg. D-4 utgjør ikke et tilsvarende problem. Her vil det gjelde strenge krav til hvilke prosjekter som skal kvalifisere til fritak, og fritak er viktig for å stimulere redere til å bli med på testing av teknologi, og dermed bidra til en raskere utvikling av nødvendig teknologi. På den annen side kan typisk bekvemmelighetsflaggstater, enten fordi de er likegyldige eller fordi de ønsker å fremstå som mer attraktive overfor redere, være slepphendte med å godkjenne prototypetesting, siden det her er flaggstat og ikke jurisdiksjon over havområder som er avgjørende etter reg. D-4. Utvikling og produksjon av renseutstyr, selv testutgaver, er imidlertid svært kostnadskreven, og det har formodningen for seg at søknadene om prototypetesting faktisk gjelder seriøse og lovende rensemetoder.

Konvensjonens bruk av sikkerhetsventiler er en annen svakhet ved konvensjonen. Jeg tenker da særlig på Ballastvannkonvensjonen reg. B-4 som stiller krav om at skip ikke

skal bli "required to deviate from its intended voyage, or delay a voyage" for å foreta utskifting av ballastvann.

Det samme kunne sies om konvensjonens art. 12 som bestemmer at skip ikke skal bli "unduly delayed or detained" som følge av kyst- og havnestaters inspeksjoner. Identiske bestemmelser til art. 12 finnes imidlertid også bl.a. i MARPOL og AFS-konvensjonen, og er trolig en uunngåelig standardbestemmelse i IMO-konvensjoner.

Man kan også reise spørsmål om standardene som er satt i konvensjonen er strenge nok, og om bruken av utskifting av ballastvann som behandlingsmetode når forskningsresultater har vist at det ikke er tilstrekkelig effektivt.

Det er imidlertid uvegerlig slik at utviklingen av et folkerettslig regelverk omkring håndteringen av ballastvann ikke bare er et spørsmål om miljø, men like mye et spørsmål om politikk. Det er viktig å få med seg flest mulig stater. Konvensjonen trer ikke i kraft før minst 30 stater og minst 35 % av verdenstonnasjen har ratifisert. Da må man også få med seg rederinæringen, som er velorganisert, har observatørstatus i MEPC og er gode til å drive lobbyvirksomhet. Retten til fri navigasjon har lang tradisjon og sedvanerettslig forankring, og naturlig nok krever inngrep i denne retten gode begrunnelser.

Det er ikke til å komme unna at dersom man overhodet skal greie å oppnå fremskritt, er man nødt til å legge seg på et nivå som de fleste kan akseptere. Ikke bare får det betydning for ikrafttredelsen, men jo større oppslutning, jo mer effektivt blir vernet mot skadelige introduksjoner av fremmede arter. Stor oppslutning er en forutsetning for å skape allment aksepterte regler og standarder, som igjen gjør at Ballastvannkonvensjonens bestemmelser gjennom Havrettskonvensjonen kan få enda større virkning, også for stater som ikke er parter i Ballastvannkonvensjonen.

Når stater som for eksempel USA i forhandlingene i MEPC og Ballast Water Working Group står sterkt på at miljøhensynet skal gå foran alt annet, gjør de ikke nødvendigvis det marine miljøet en tjeneste. På mange måter kan det være viktigere at man lykkes med å skape et felles fundament for håndtering av ballastvann, enn at konvensjonen

stiller knallharde krav til stater og skip. Konvensjonens største styrke ligger trolig i det faktum at man faktisk, etter 12 års arbeid, har fått vedtatt en konvensjon. Utfordringen nå blir å få tilstrekkelig mange stater til å ratifisere, slik at konvensjonen trer i kraft, og å utvikle metoder for behandling av ballastvannet som rederinæringen kan leve med. Så får man heller revidere konvensjonen etter hvert som aksepten for den øker, og statene får en bevissthet om viktigheten av et grundig regelverk.

6.2 Samspillet med Havrettskonvensjonen

Det aller viktigste fremskrittet med Ballastvannkonvensjonen er trolig det at den danner grunnlaget for det som vil bli allment godkjente eller anvendelige internasjonale regler og standarder, jf. det som er sagt i kapittel 2. Havrettskonvensjonen danner rammene for havretten, mens spørsmålet om hvordan jurisdiksjonen skal utøves i de ulike ”typetilfellene” må man finne anvisning på i IMOs traktater,²⁸¹ eksempelvis håndtering av ballastvann i Ballastvannkonvensjonen og utslipp av olje i MARPOL.

På enkelte punkter går Ballastvannkonvensjonen lenger enn Havrettskonvensjonen, særlig hva gjelder kyst- og havnestatsjurisdiksjon. Andre ganger går Ballastvannkonvensjonen bare tilsynelatende lenger enn Havrettskonvensjonen. I de tilfellene Ballastvannkonvensjonen gir statene ”blancofullmakter”, for eksempel i art. 2.3 jf. reg. C-1 om adgangen til å oppstille tilleggskrav, blir friheten samtidig begrenset av ”international law”, som i all vesentlighet vil være Havrettskonvensjonen. Her vil ikke Ballastvannkonvensjonen gi videre adgang enn det Havrettskonvensjonen gir rom for.

I kapittel 3 ble kyststaters adgang til å gi regler om fremmede skips uskyldige gjennomfart drøftet. Havrettskonvensjonen art. 21(2) avskjærer adgangen til å gi regler om fremmede skips utforming, bygging, bemanning eller utstyr med mindre dette er i overensstemmelse med ”generally accepted international rules and standards”. Som slått fast i kapittel 2 finnes det per i dag ikke allment aksepterte regler om hvordan skip skal være rustet til å håndtere ballastvann. Dette vil være en tidkrevende prosess. Antakelig må det først utvikles tilstrekkelig effektiv teknologi, som så må innføres. Deretter vil

²⁸¹ IMOdok. LEG/MISC/3/Rev.1 s.8.

man sannsynligvis revidere Ballastvannkonvensjonen for at den skal gjenspeile behandlingsmetodene og de krav som etter hvert blir mulige å stille for ballastvannets kvalitet, hvorpå statene må slutte opp om regelverket.

Ballastvannkonvensjonen art. 2.3 jf. C-1 åpner for at kyststaten kan innføre strengere tiltak i territorialfarvannet og skipstrafikken der, også for uskyldig gjennomfart. Som omtalt i avhandlingen er disse tiltakene ikke nærmere definert i konvensjonen, men som øvre grense ligger kravet om at tiltakene skal være i overensstemmelse med internasjonale bestemmelser. Henvisningen til ”international law” vil i kyststatseksemplet blant annet vise til Havrettskonvensjonen art. 21(2), og dermed begrenses kyststatens frihet til å stille krav til skipets utrustning også etter Ballastvannkonvensjonen til det som er ”generally accepted”. Siden utviklingen av allment aksepterte regler om ballastvannhåndtering vil komme gjennom Ballastvannkonvensjonen, vil kyststatens adgang til å gi regler utvides etter hvert som Ballastvannkonvensjonens regler bli allment akseptert. Dette viser at den gjensidige avhengigheten som er mellom Ballastvannkonvensjonen og Havrettskonvensjonen ender opp i en runddans, hvor man henvises frem og tilbake mellom konvensjonene. En annen konsekvens er at konvensjonene utvikles i takt med hverandre. Fordi flere av IMO-konvensjonene også til en viss grad benytter like formuleringer i sine bestemmelser får man også et samspill med øvrige konvensjoner på havrettens område, etter hvert som disse tolkes og får nytt eller mer definert meningsinnhold.

Ballastvannkonvensjonen er aller mest effektiv når den er konkret og gir detaljregler. Havnestatens inspeksjonsadgang overfor fremmede staters skip, med tanke på å ta prøver av ballastvannet, er et godt eksempel på at Ballastvannkonvensjonen går lenger enn inspeksjonsadgangen etter Havrettskonvensjonen hvor dokumentkontroll er utgangspunktet.²⁸² Her fremstår Ballastvannkonvensjonen som det klare hjemmelsgrunnlaget, og i bakhånd har man presumpsjonen for at Ballastvannkonvensjonen ikke er i strid med Havrettskonvensjonen.²⁸³

²⁸² Med forbehold om at adgangen til å ta prøver av ballastvannet ikke innskrenkes i retningslinjene.

²⁸³ Ballastvannkonvensjonen art. 16 og IMO dok. LEG/MISC/3/Rev.1.

Også reglene knyttet til selve håndteringen av ballastvannet i seksjon B kan illustrere at Ballastvannkonvensjonen gir konkrete regler som statene kan utlede klare rettigheter og plikter fra, og som ikke finnes i Havrettskonvensjonen.

6.3 Oppsummering og konklusjon

Oppsummeringsvis innebærer ikke Ballastvannkonvensjonen isolert sett de helt store fremskrittene. Likevel er konvensjonen et viktig dokument fordi den bidrar til å øke bevisstheten rundt en alvorlig problemstilling som fortjener mer oppmerksomhet enn den har fått frem til nå. Store oljekatastrofer får media, Greenpeace og opinionen for øvrig til å sette søkelyset på problemet med gamle skip og rustne enkeltskrog, og det blir enklere å drive miljøpolitikk på området. De enorme kvanta med ballastvann som daglig slippes ut på verdensbasis utgjør en vel så stor trussel mot miljøet fordi den kommer snikende. Når en ”vellykket” introduksjon først har skjedd, kan det bety at originale arter har forsvunnet, uten muligheter for gjenoppretting.

Ballastvannkonvensjonen har også betydning sett i sammenheng med havretten for øvrig. Den utfyller Havrettskonvensjonen der den ikke strekker til, og kommer etter hvert til å fylle det tomrommet som skjuler seg bak henvisningene til ”generally accepted” og ”applicable” internasjonale regler og standarder. Fordi Ballastvannkonvensjonen ikke kan forstås løsrevet fra folkeretten ellers, og som følge av den tette forbindelsen mellom Ballastvannkonvensjonen og Havrettskonvensjonen, vil både Havrettskonvensjonen og folkerettslig sedvanerett i flere henseender begrense statenes handlefrihet etter Ballastvannkonvensjonen. Et eksempel her er fremmede skips rett til uskyldig gjennomfart. På den annen side er det punkter hvor Ballastvannkonvensjonen utvilsomt går lenger enn andre konvensjoner, og her kan havnestaters inspeksjonsadgang overfor fremmede skip trekkes frem.

Sammen med CBD oppstiller trolig Havrettskonvensjonen en generell plikt for stater til å regulere og kontrollere håndtering av ballastvann, men plikten mangler i dag presisering og blir dermed mindre aktuell å forholde seg til. Dette vil Ballastvannkonvensjonen avhjelpe.

Min konklusjon er derfor at Ballastvannkonvensjonen bare i liten grad gir stater større rett og plikt til å beskytte sine marine områder mot utilsiktet introduksjon av fremmede arter via ballastvann enn hva Havrettskonvensjonen åpner for i dag. Likevel yter Ballastvannkonvensjonen et viktig bidrag til miljøvernet ved at den gir stater og skip klare prosedyrer og retningslinjer for hvordan ballastvann best mulig skal håndteres, og ved at den har fått forgang i utviklingen av nye rensemetoder og -teknologi. Trolig vil det i årene som kommer bli økt fokus på problemstillingen rundt utslipp av ballastvann fordi kyst- og havnestatene har et klart og internasjonalt "hjemmelsgrunnlag" til å gi regler for håndtering av ballastvann, og dermed større legitimitet overfor flaggstater og fremmede skip. I den store sammenhengen er dette kanskje bare små skritt, men de er i hvert fall i riktig retning.

7 Litteraturliste m.v.

Faglitteratur:

- Ballast water. A serious marine environment problem.* AQIS, 1-7. Australian Quarantine and Inspection Service, Australian Government Publishing Service, Canberra (Catalogue No. 92 2603 6), 1993.
- Patricia W. Birnie. *International law and the environment*. Patricia W. Birnie og Alan E. Boyle. 2. utg. Oxford, 2002
- Patricia W. Birnie. *The Status of Environmental "Soft Law": Trends and Examples with Special Focus on IMO Norms. I: Competing Norms in the Law of Marine Environmental Protection*. Red. Henrik Ringbom. London, 1997, s. 31-58
- Alan E. Boyle. *Marine Pollution Under the Law of the Sea Convention. I: Law of the Sea*. Red. Hugo Caminos. Aldershot, 2001
- Ian Brownlie. *Principles of public international law*. 6. utg. Oxford, 2003
- James T. Carlton. *Ballast Water: Ecological and Fisheries Implications*. Copenhagen, 1998
- James T. Carlton. (2001) *Introduced Species in U.S. Coastal Waters. Environmental Impacts and Management Priorities*. www.pewoceans.org
- Ballast water and non-indigenous species in US Coastal waters*. James T. Carlton ... [et al.] I: *Ballast Water: Ecological and Fisheries Implications*. København, 1998, s. 5-11.
- Christine Chinkin. *Third parties in international law*. Oxford, 1993
- Robin Churchill. *The law of the sea*. Robin Churchill og Alan Vaughan Lowe 3. utg. Manchester, 1999
- Jonas Ebbesson. *Internationell miljö rätt*. 2. utg. Uppsala, 2000
- Thor Falkanger. *Innføring i sjørett*. Thor Falkanger og Hans Jacob Bull. 6. utg. Oslo, 2004
- Focus on IMO. Alien invaders – putting a stop to the ballast water hitch-hikers*. (1999) IMO. [sitert 8. april 2005]
http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D7991/

BALLASTAlieninvaders1999.pdf

Erik Franckx. *The ILA Survey on Coastal State Jurisdiction with Special reference to Regional Rules. I: Competing norms in the law of marine environmental protection*. Red. Henrik Ringbom. London, 1997, s. 59-82

Sondre Grinna. (2001) *Fakta om ballastvann*. Bellona. [siteret 8. april 2005]

<http://www.bellona.no/no/transport/gods/skipsfart/20021.html>

Kari Hakapää. *Marine pollution in international law: material obligations and jurisdiction: with special reference to the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*. Helsinki, 1981

Günther Handl. *Regional Arrangements and Third State Vessels: Is the Pacta Tertiis Principle Being Modified? I: Competing norms in the law of marine environmental protection*. Red. Henrik Ringbom. London, 1997, s. 217-240

Harmful Invasive Species: Legal Responses. Red. Marc L. Miller og Robert N Fabian. Washington, D.C., 2004

John Hedley. *The International plant protection Convention and Invasive Species. I: Harmful Invasive Species. Legal Responses*. Red. Marc L. Miller & Robert N. Fabian. Washington, D.C., 2004, s.185-201.

Susan Hodges. *Principles of maritime law*. Susan Hodges og Christopher Hill. London, 2001

Chris Hopkins. (2001) *A review of introductions and transfers of alien marine species in the North Sea area*. [siteret 8. april]

<http://www.dirnat.no/archive/attachments/01/04/CHMDA071.pdf>

International marine environmental law: institutions, implementation and innovations. Red. Andree Kirchner. The Hague, 2003

Invasive Alien Species – Introduction. (u.å.) CBD News. [siteret 8. april]

<http://www.biodiv.org/programmes/cross-cutting/alien/default.asp>

Invasive species: vectors and management strategies. Red. Gregory M. Ruiz og James T. Carlton; Washington, D.C., 2003

Lindy S. Johnson. *Coastal state regulation of international shipping*. NY, 2004

George C. Kasoulides. *Port state control and jurisdiction: evolution of the port state regime*. Dordrecht, 1993

Jan Klabbers. *The concept of treaty in international law*. The Hague, 1996

Law of the sea. Red. Hugo Caminos. Aldershot, 2001

- Moira L. McConnell. *Ballast and Biosecurity*. I: *Ocean Yearbook 17*, University of Chicago, 2003, s. 213-239
- Lord Arnold Duncan McNair. *The law of treaties*. Oxford, 1961
- Mnemiopsis leidyi* (comb jelly). *Management Information*. (u.å.) I: ISSGs Global Invasive Species Database [sitert 23. mars 2005]
http://www.issg.org/database/species/management_info.asp?si=95&fr=1&sts=
- Erik Jaap Molenaar. *Coastal state jurisdiction over vessel-source pollution*. The Hague, 1998
- Navigational rights and freedoms and the new law of the sea*. Red. Sam Bateman og Donald M. Rothwell. The Hague, 2000
- NON-INDIGENOUS SPECIES FACTS Chinese Mitten Crab*. (u.å.) [sitert 9. april 2005] <http://www.wsg.washington.edu/outreach/mas/nis/mittencrab.html>
- Bernard H. Oxman. *The duty to respect generally accepted international standards*. I: *New York University Journal of International Law and Politics*; 24 (1992), s. 109-159
- Positive til ny konvensjon om bunnstoff på skip*. (u.å.) Norges Rederiforbund [sitert 8. april 2005] <http://www.rederi.no/ArticleGetHtml2.asp?ArticleID=4292>
- The Problem*. (u.å.) Globallast. [sitert 8. april] <http://globallast.imo.org/problem.htm>
- Henrik Ringbom. *Environmental protection and shipping: prescriptive coastal state jurisdiction in the 1990's*. I: Marius; nr 224 (1996)
- Competing norms in the law of marine environmental protection*. Red. Henrik Ringbom. London, 1997
- Philippe Sands. *Principles of international environmental law*. 2. utg. Cambridge, 2003
- Andreas Schei. *Biologisk forurensning*. Miljørettslige studier nr. 24, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2004, Institutt for offentlig rett, Oslo, 2004
- Stemming the tide: controlling introductions of non-indigenous species by ships' ballast water*. National Research Council. Washington, D.C., 1996
- United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol II*. Red. Satya N. Nandan og Shabtai Rosenne. 1993
- United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary, Vol IV*. Red. Shabtai Rosenne og Alexander Yankov. 1991

Vessel-source pollution and coastal state jurisdiction: the work of the ILA Committee on Coastal State Jurisdiction Relating to Marine Pollution (1991-2000). Red.

Erik Franckx. The Hague, 2001

The Shorter Oxford English Dictionary, 3. utg., Oxford

Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, Oxford, 1987.

Konvensjoner:

Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic
(Konvensjon for vern av det marine miljø i nordøstatlanteren), 22. september
1992

Convention on Biological Diversity (Konvensjonen om biologisk mangfold), 5. juni
1992

Convention on the High Seas (Konvensjonen om det åpne hav), 29. april 1958

International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and
Sediments (Ballastvannkonvensjonen), 13. februar 2004

International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (Konvensjonen om
hindring av forurensning fra skip), 1973/1978

International Convention on the Control of Harmful Anti-Fouling Systems on Ships
(Bunnstoffkonvensjonen), 5. oktober 2001

International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage
(Ansvarskonvensjonen), 23. mai 1969

United Nations Convention on the Law of the Sea (Havrettskonvensjonen), 10.
desember 1982

Vienna Convention on the Law of Treaties (Wienkonvensjonen om traktatretten), 23.
mai 1969

Norske rettskilder:

St.meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap
Forskrift om begrensning av forurensning av 1. juni 2004 nr. 931.

IMO-dokumenter:

Resolution A.868(2)

Resolution A.720(17)

LEG/MISC/3/Rev.1

MEPC 33/INF.27

MEPC 35/INF.17

MEPC 36/21/4

MEPC/52/2/1

MEPC 52/2

MEPC 52/2/2

MEPC 52/2/4

MEPC52/2/5

MEPC 52/2/14

MEPC 52/24

MEPC 52 – IMRP No. 1

MEPC 52 /WP.7

Andre dokumenter:

Rapport fra den norske delegasjonen til MEPC, datert 24. mars 2004.

Den norske delegasjonens rapport fra MEPC 52, datert 8.12.2004. [sitert 5. april 2005]

http://www.sjofartsdir.no/upload_attachment/Rapport_fra_MEPC_52.doc

Pressemelding fra daværende miljøvernminister Børge Brende, datert 12.02.2004. [sitert

6. april 2005] <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/md/2004/pressem/022031-070184/dok-bn.html>

Ballast Water News nr. 17 2004

Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Offical Records 381, Volume II. Third Committee, 17th meeting (1974)

EUs forordning nr. 782/2003 av 14. april 2003 om forbud mot organiske

tinnforbindelser på skip, publisert i EF-Tidende nr. L 115 av 09/05/2003
s.0001- 0011

International Law Association Helsinki Conference (1996)

International Law Association London Conference (2000)

(Begge dokumentene er inntatt i *Vessel-source pollution and coastal state jurisdiction: the work of the ILA Committee on Coastal State Jurisdiction Relating to Marine Pollution (1991-2000)* (2001))

Øvrige nettsteder (alle per 8.april 2005):

<http://www.dirnat.no/wbch3.exe?p=1852>

<http://www.biodiv.org/world/parties.asp>

www.parismou.org

<http://www.parismou.org/ParisMOU/Organisation/About+Us/Instruments/default.aspx>

<http://www.parismou.org/ParisMOU/Organisation/About+Us/Principles/default.aspx>

<http://www.parismou.org/ParisMOU/Organisation/About+Us/Inspection/default.aspx>

<http://www.affa.gov.au/content/publications.cfm?objectid=5e410d32-2663-4d15-83c6065c6f361f3a>

<http://www.imo.org/home.asp>

**INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE CONTROL AND
MANAGEMENT OF SHIPS' BALLAST WATER AND SEDIMENTS, 2004**

THE PARTIES TO THIS CONVENTION,

RECALLING Article 196(1) of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), which provides that “States shall take all measures necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment resulting from the use of technologies under their jurisdiction or control, or the intentional or accidental introduction of species, alien or new, to a particular part of the marine environment, which may cause significant and harmful changes thereto,”

NOTING the objectives of the 1992 Convention on Biological Diversity (CBD) and that the transfer and introduction of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens via ships’ ballast water threatens the conservation and sustainable use of biological diversity as well as decision IV/5 of the 1998 Conference of the Parties (COP 4) to the CBD concerning the conservation and sustainable use of marine and coastal ecosystems, as well as decision VI/23 of the 2002 Conference of the Parties (COP 6) to the CBD on alien species that threaten ecosystems, habitats or species, including guiding principles on invasive species,

NOTING FURTHER that the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) requested the International Maritime Organization (the Organization) to consider the adoption of appropriate rules on ballast water discharge,

MINDFUL of the precautionary approach set out in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development and referred to in resolution MEPC.67(37), adopted by the Organization’s Marine Environment Protection Committee on 15 September 1995,

ALSO MINDFUL that the 2002 World Summit on Sustainable Development, in paragraph 34(b) of its Plan of Implementation, calls for action at all levels to accelerate the development of measures to address invasive alien species in ballast water,

CONSCIOUS that the uncontrolled discharge of Ballast Water and Sediments from ships has led to the transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens, causing injury or damage to the environment, human health, property and resources,

RECOGNIZING the importance placed on this issue by the Organization through Assembly resolutions A.774(18) in 1993 and A.868(20) in 1997, adopted for the purpose of addressing the transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens,

RECOGNIZING FURTHER that several States have taken individual action with a view to prevent, minimize and ultimately eliminate the risks of introduction of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens through ships entering their ports, and also that this issue, being of worldwide concern, demands action based on globally applicable regulations together with guidelines for their effective implementation and uniform interpretation,

DESIRING to continue the development of safer and more effective Ballast Water Management options that will result in continued prevention, minimization and ultimate elimination of the transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens,

RESOLVED to prevent, minimize and ultimately eliminate the risks to the environment, human health, property and resources arising from the transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens through the control and management of ships' Ballast Water and Sediments, as well as to avoid unwanted side-effects from that control and to encourage developments in related knowledge and technology,

CONSIDERING that these objectives may best be achieved by the conclusion of an International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments,

HAVE AGREED as follows:

Article 1 *Definitions*

For the purpose of this Convention, unless expressly provided otherwise:

1 "Administration" means the Government of the State under whose authority the ship is operating. With respect to a ship entitled to fly a flag of any State, the Administration is the Government of that State. With respect to floating platforms engaged in exploration and exploitation of the sea-bed and subsoil thereof adjacent to the coast over which the coastal State exercises sovereign rights for the purposes of exploration and exploitation of its natural resources, including Floating Storage Units (FSUs) and Floating Production Storage and Offloading Units (FPSOs), the Administration is the Government of the coastal State concerned.

2 "Ballast Water" means water with its suspended matter taken on board a ship to control trim, list, draught, stability or stresses of the ship.

3 "Ballast Water Management" means mechanical, physical, chemical, and biological processes, either singularly or in combination, to remove, render harmless, or avoid the uptake or discharge of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens within Ballast Water and Sediments.

4 "Certificate" means the International Ballast Water Management Certificate.

5 “Committee” means the Marine Environment Protection Committee of the Organization.

6 “Convention” means the International Convention for the Control and Management of Ships’ Ballast Water and Sediments.

7 “Gross tonnage” means the gross tonnage calculated in accordance with the tonnage measurement regulations contained in Annex I to the International Convention on Tonnage Measurement of Ships, 1969 or any successor Convention.

8 “Harmful Aquatic Organisms and Pathogens” means aquatic organisms or pathogens which, if introduced into the sea including estuaries, or into fresh water courses, may create hazards to the environment, human health, property or resources, impair biological diversity or interfere with other legitimate uses of such areas.

9 “Organization” means the International Maritime Organization.

10 “Secretary-General” means the Secretary-General of the Organization.

11 “Sediments” means matter settled out of Ballast Water within a ship.

12 “Ship” means a vessel of any type whatsoever operating in the aquatic environment and includes submersibles, floating craft, floating platforms, FSUs and FPSOs.

Article 2 *General Obligations*

1 Parties undertake to give full and complete effect to the provisions of this Convention and the Annex thereto in order to prevent, minimize and ultimately eliminate the transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens through the control and management of ships’ Ballast Water and Sediments.

2 The Annex forms an integral part of this Convention. Unless expressly provided otherwise, a reference to this Convention constitutes at the same time a reference to the Annex.

3 Nothing in this Convention shall be interpreted as preventing a Party from taking, individually or jointly with other Parties, more stringent measures with respect to the prevention, reduction or elimination of the transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens through the control and management of ships’ Ballast Water and Sediments, consistent with international law.

4 Parties shall endeavour to co-operate for the purpose of effective implementation, compliance and enforcement of this Convention.

5 Parties undertake to encourage the continued development of Ballast Water Management and standards to prevent, minimize and ultimately eliminate the transfer of

Harmful Aquatic Organisms and Pathogens through the control and management of ships' Ballast Water and Sediments.

6 Parties taking action pursuant to this Convention shall endeavour not to impair or damage their environment, human health, property or resources, or those of other States.

7 Parties should ensure that Ballast Water Management practices used to comply with this Convention do not cause greater harm than they prevent to their environment, human health, property or resources, or those of other States.

8 Parties shall encourage ships entitled to fly their flag, and to which this Convention applies, to avoid, as far as practicable, the uptake of Ballast Water with potentially Harmful Aquatic Organisms and Pathogens, as well as Sediments that may contain such organisms, including promoting the adequate implementation of recommendations developed by the Organization.

9 Parties shall endeavour to co-operate under the auspices of the Organization to address threats and risks to sensitive, vulnerable or threatened marine ecosystems and biodiversity in areas beyond the limits of national jurisdiction in relation to Ballast Water Management.

Article 3 *Application*

1 Except as expressly provided otherwise in this Convention, this Convention shall apply to:

- (a) ships entitled to fly the flag of a Party; and
- (b) ships not entitled to fly the flag of a Party but which operate under the authority of a Party.

2 This Convention shall not apply to:

- (a) ships not designed or constructed to carry Ballast Water;
- (b) ships of a Party which only operate in waters under the jurisdiction of that Party, unless the Party determines that the discharge of Ballast Water from such ships would impair or damage their environment, human health, property or resources, or those of adjacent or other States;
- (c) ships of a Party which only operate in waters under the jurisdiction of another Party, subject to the authorization of the latter Party for such exclusion. No Party shall grant such authorization if doing so would impair or damage their environment, human health, property or resources, or those of adjacent or other States. Any Party not granting such authorization shall notify the Administration of the ship concerned that this Convention applies to such ship;

- (d) ships which only operate in waters under the jurisdiction of one Party and on the high seas, except for ships not granted an authorization pursuant to sub-paragraph (c), unless such Party determines that the discharge of Ballast Water from such ships would impair or damage their environment, human health, property or resources, or those of adjacent of other States;
- (e) any warship, naval auxiliary or other ship owned or operated by a State and used, for the time being, only on government non-commercial service. However, each Party shall ensure, by the adoption of appropriate measures not impairing operations or operational capabilities of such ships owned or operated by it, that such ships act in a manner consistent, so far as is reasonable and practicable, with this Convention; and
- (f) permanent Ballast Water in sealed tanks on ships, that is not subject to discharge.

3 With respect to ships of non-Parties to this Convention, Parties shall apply the requirements of this Convention as may be necessary to ensure that no more favourable treatment is given to such ships.

Article 4 *Control of the Transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens Through Ships' Ballast Water and Sediments*

1 Each Party shall require that ships to which this Convention applies and which are entitled to fly its flag or operating under its authority comply with the requirements set forth in this Convention, including the applicable standards and requirements in the Annex, and shall take effective measures to ensure that those ships comply with those requirements.

2 Each Party shall, with due regard to its particular conditions and capabilities, develop national policies, strategies or programmes for Ballast Water Management in its ports and waters under its jurisdiction that accord with, and promote the attainment of the objectives of this Convention.

Article 5 *Sediment Reception Facilities*

1 Each Party undertakes to ensure that, in ports and terminals designated by that Party where cleaning or repair of ballast tanks occurs, adequate facilities are provided for the reception of Sediments, taking into account the Guidelines developed by the Organization. Such reception facilities shall operate without causing undue delay to ships and shall provide for the safe disposal of such Sediments that does not impair or damage their environment, human health, property or resources or those of other States.

2 Each Party shall notify the Organization for transmission to the other Parties concerned of all cases where the facilities provided under paragraph 1 are alleged to be inadequate.

Article 6 *Scientific and Technical Research and Monitoring*

1 Parties shall endeavour, individually or jointly, to:

- (a) promote and facilitate scientific and technical research on Ballast Water Management; and
- (b) monitor the effects of Ballast Water Management in waters under their jurisdiction.

Such research and monitoring should include observation, measurement, sampling, evaluation and analysis of the effectiveness and adverse impacts of any technology or methodology as well as any adverse impacts caused by such organisms and pathogens that have been identified to have been transferred through ships' Ballast Water.

2 Each Party shall, to further the objectives of this Convention, promote the availability of relevant information to other Parties who request it on:

- (a) scientific and technology programmes and technical measures undertaken with respect to Ballast Water Management; and
- (b) the effectiveness of Ballast Water Management deduced from any monitoring and assessment programmes.

Article 7 *Survey and certification*

1 Each Party shall ensure that ships flying its flag or operating under its authority and subject to survey and certification are so surveyed and certified in accordance with the regulations in the Annex.

2 A Party implementing measures pursuant to Article 2.3 and Section C of the Annex shall not require additional survey and certification of a ship of another Party, nor shall the Administration of the ship be obligated to survey and certify additional measures imposed by another Party. Verification of such additional measures shall be the responsibility of the Party implementing such measures and shall not cause undue delay to the ship.

Article 8 *Violations*

1 Any violation of the requirements of this Convention shall be prohibited and sanctions shall be established under the law of the Administration of the ship concerned, wherever the violation occurs. If the Administration is informed of such a violation, it shall investigate the matter and may request the reporting Party to furnish additional evidence of the alleged violation. If the Administration is satisfied that sufficient evidence is available to enable proceedings to be brought in respect of the alleged violation, it shall cause such proceedings to be taken as soon as possible, in accordance with its law. The Administration shall promptly inform the Party that reported the alleged violation, as well as the Organization, of any action taken. If the Administration has not taken any action within 1 year after receiving the information, it shall so inform the Party which reported the alleged violation.

2 Any violation of the requirements of this Convention within the jurisdiction of any Party shall be prohibited and sanctions shall be established under the law of that Party. Whenever such a violation occurs, that Party shall either:

- (a) cause proceedings to be taken in accordance with its law; or
- (b) furnish to the Administration of the ship such information and evidence as may be in its possession that a violation has occurred.

3 The sanctions provided for by the laws of a Party pursuant to this Article shall be adequate in severity to discourage violations of this Convention wherever they occur.

Article 9 *Inspection of Ships*

1 A ship to which this Convention applies may, in any port or offshore terminal of another Party, be subject to inspection by officers duly authorized by that Party for the purpose of determining whether the ship is in compliance with this Convention. Except as provided in paragraph 2 of this Article, any such inspection is limited to:

- (a) verifying that there is onboard a valid Certificate, which, if valid shall be accepted; and
- (b) inspection of the Ballast Water record book, and/or
- (c) a sampling of the ship's Ballast Water, carried out in accordance with the guidelines to be developed by the Organization. However, the time required to analyse the samples shall not be used as a basis for unduly delaying the operation, movement or departure of the ship.

2 Where a ship does not carry a valid Certificate or there are clear grounds for believing that:

- (a) the condition of the ship or its equipment does not correspond substantially with the particulars of the Certificate; or
- (b) the master or the crew are not familiar with essential shipboard procedures relating to Ballast Water Management, or have not implemented such procedures;

a detailed inspection may be carried out.

3 In the circumstances given in paragraph 2 of this Article, the Party carrying out the inspection shall take such steps as will ensure that the ship shall not discharge Ballast Water until it can do so without presenting a threat of harm to the environment, human health, property or resources.

Article 10 *Detection of Violations and Control of Ships*

1 Parties shall co-operate in the detection of violations and the enforcement of the provisions of this Convention.

2 If a ship is detected to have violated this Convention, the Party whose flag the ship is entitled to fly, and/or the Party in whose port or offshore terminal the ship is operating, may, in addition to any sanctions described in Article 8 or any action described in Article 9, take steps to warn, detain, or exclude the ship. The Party in whose port or offshore terminal the ship is operating, however, may grant such a ship permission to leave the port or offshore terminal for the purpose of discharging Ballast Water or proceeding to the nearest appropriate repair yard or reception facility available, provided doing so does not present a threat of harm to the environment, human health, property or resources.

3 If the sampling described in Article 9.1(c) leads to a result, or supports information received from another port or offshore terminal, indicating that the ship poses a threat to the environment, human health, property or resources, the Party in whose waters the ship is operating shall prohibit such ship from discharging Ballast Water until the threat is removed.

4 A Party may also inspect a ship when it enters the ports or offshore terminals under its jurisdiction, if a request for an investigation is received from any Party, together with sufficient evidence that a ship is operating or has operated in violation of a provision in this Convention. The report of such investigation shall be sent to the Party requesting it and to the competent authority of the Administration of the ship concerned so that appropriate action may be taken.

Article 11 *Notification of Control Actions*

1 If an inspection conducted pursuant to Article 9 or 10 indicates a violation of this Convention, the ship shall be notified. A report shall be forwarded to the Administration, including any evidence of the violation.

2 In the event that any action is taken pursuant to Article 9.3, 10.2 or 10.3, the officer carrying out such action shall forthwith inform, in writing, the Administration of the ship concerned, or if this is not possible, the consul or diplomatic representative of the ship concerned, of all the circumstances in which the action was deemed necessary. In addition, the recognized organization responsible for the issue of certificates shall be notified.

3 The port State authority concerned shall, in addition to parties mentioned in paragraph 2, notify the next port of call of all relevant information about the violation, if it is unable to take action as specified in Article 9.3, 10.2 or 10.3 or if the ship has been allowed to proceed to the next port of call.

Article 12 *Undue Delay to Ships*

1 All possible efforts shall be made to avoid a ship being unduly detained or delayed under Article 7.2, 8, 9 or 10.

2 When a ship is unduly detained or delayed under Article 7.2, 8, 9 or 10, it shall be entitled to compensation for any loss or damage suffered.

Article 13 *Technical Assistance, Co-operation and Regional Co-operation*

1 Parties undertake, directly or through the Organization and other international bodies, as appropriate, in respect of the control and management of ships' Ballast Water and Sediments, to provide support for those Parties which request technical assistance:

- (a) to train personnel;
- (b) to ensure the availability of relevant technology, equipment and facilities;
- (c) to initiate joint research and development programmes; and
- (d) to undertake other action aimed at the effective implementation of this Convention and of guidance developed by the Organization related thereto.

2 Parties undertake to co-operate actively, subject to their national laws, regulations and policies, in the transfer of technology in respect of the control and management of ships' Ballast Water and Sediments.

3 In order to further the objectives of this Convention, Parties with common interests to protect the environment, human health, property and resources in a given geographical area, in particular, those Parties bordering enclosed and semi-enclosed seas, shall endeavour, taking into account characteristic regional features, to enhance regional co-operation, including through the conclusion of regional agreements consistent with this Convention. Parties shall seek to co-operate with the Parties to regional agreements to develop harmonized procedures.

Article 14 *Communication of information*

1 Each Party shall report to the Organization and, where appropriate, make available to other Parties the following information:

- (a) any requirements and procedures relating to Ballast Water Management, including its laws, regulations, and guidelines for implementation of this Convention;
- (b) the availability and location of any reception facilities for the environmentally safe disposal of Ballast Water and Sediments; and
- (c) any requirements for information from a ship which is unable to comply with the provisions of this Convention for reasons specified in regulations A-3 and B-4 of the Annex.

2 The Organization shall notify Parties of the receipt of any communications under the present Article and circulate to all Parties any information communicated to it under subparagraphs 1(b) and (c) of this Article.

Article 15 *Dispute Settlement*

Parties shall settle any dispute between them concerning the interpretation or application of this Convention by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements or other peaceful means of their own choice.

Article 16 *Relationship to International Law and Other Agreements*

Nothing in this Convention shall prejudice the rights and obligations of any State under customary international law as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea.

Article 17 *Signature, Ratification, Acceptance, Approval and Accession*

1 This Convention shall be open for signature by any State at the Headquarters of the Organization from 1 June 2004 to 31 May 2005 and shall thereafter remain open for accession by any State.

2 States may become Parties to the Convention by:

- (a) signature not subject to ratification, acceptance, or approval; or
- (b) signature subject to ratification, acceptance, or approval, followed by ratification, acceptance or approval; or
- (c) accession.

3 Ratification, acceptance, approval or accession shall be effected by the deposit of an instrument to that effect with the Secretary-General.

4 If a State comprises two or more territorial units in which different systems of law are applicable in relation to matters dealt with in this Convention, it may at the time of signature, ratification, acceptance, approval, or accession declare that this Convention shall extend to all its territorial units or only to one or more of them and may modify this declaration by submitting another declaration at any time.

5 Any such declaration shall be notified to the Depositary in writing and shall state expressly the territorial unit or units to which this Convention applies.

Article 18 *Entry into Force*

1 This Convention shall enter into force twelve months after the date on which not less than thirty States, the combined merchant fleets of which constitute not less than

thirty-five percent of the gross tonnage of the world's merchant shipping, have either signed it without reservation as to ratification, acceptance or approval, or have deposited the requisite instrument of ratification, acceptance, approval or accession in accordance with Article 17.

2 For States which have deposited an instrument of ratification, acceptance, approval or accession in respect of this Convention after the requirements for entry into force thereof have been met, but prior to the date of entry in force, the ratification, acceptance, approval or accession shall take effect on the date of entry into force of this Convention or three months after the date of deposit of instrument, whichever is the later date.

3 Any instrument of ratification, acceptance, approval or accession deposited after the date on which this Convention enters into force shall take effect three months after the date of deposit.

4 After the date on which an amendment to this Convention is deemed to have been accepted under Article 19, any instrument of ratification, acceptance, approval or accession deposited shall apply to this Convention as amended.

Article 19 *Amendments*

1 This Convention may be amended by either of the procedures specified in the following paragraphs.

2 Amendments after consideration within the Organization:

- (a) Any Party may propose an amendment to this Convention. A proposed amendment shall be submitted to the Secretary-General, who shall then circulate it to the Parties and Members of the Organization at least six months prior to its consideration.
- (b) An amendment proposed and circulated as above shall be referred to the Committee for consideration. Parties, whether or not Members of the Organization, shall be entitled to participate in the proceedings of the Committee for consideration and adoption of the amendment.
- (c) Amendments shall be adopted by a two-thirds majority of the Parties present and voting in the Committee, on condition that at least one-third of the Parties shall be present at the time of voting.
- (d) Amendments adopted in accordance with subparagraph (c) shall be communicated by the Secretary-General to the Parties for acceptance.
- (e) An amendment shall be deemed to have been accepted in the following circumstances:

- (i) An amendment to an article of this Convention shall be deemed to have been accepted on the date on which two-thirds of the Parties have notified the Secretary-General of their acceptance of it.
 - (ii) An amendment to the Annex shall be deemed to have been accepted at the end of twelve months after the date of adoption or such other date as determined by the Committee. However, if by that date more than one-third of the Parties notify the Secretary-General that they object to the amendment, it shall be deemed not to have been accepted.
- (f) An amendment shall enter into force under the following conditions:
- (i) An amendment to an article of this Convention shall enter into force for those Parties that have declared that they have accepted it six months after the date on which it is deemed to have been accepted in accordance with subparagraph (e)(i).
 - (ii) An amendment to the Annex shall enter into force with respect to all Parties six months after the date on which it is deemed to have been accepted, except for any Party that has:
 - (1) notified its objection to the amendment in accordance with subparagraph (e)(ii) and that has not withdrawn such objection; or
 - (2) notified the Secretary-General, prior to the entry into force of such amendment, that the amendment shall enter into force for it only after a subsequent notification of its acceptance.
- (g) (i) A Party that has notified an objection under subparagraph (f)(ii)(1) may subsequently notify the Secretary-General that it accepts the amendment. Such amendment shall enter into force for such Party six months after the date of its notification of acceptance, or the date on which the amendment enters into force, whichever is the later date.
- (ii) If a Party that has made a notification referred to in subparagraph (f)(ii)(2) notifies the Secretary-General of its acceptance with respect to an amendment, such amendment shall enter into force for such Party six months after the date of its notification of acceptance, or the date on which the amendment enters into force, whichever is the later date.

3 Amendment by a Conference:

- (a) Upon the request of a Party concurred in by at least one-third of the Parties, the Organization shall convene a Conference of Parties to consider amendments to this Convention.
- (b) An amendment adopted by such a Conference by a two-thirds majority of the Parties present and voting shall be communicated by the Secretary-General to all Parties for acceptance.
- (c) Unless the Conference decides otherwise, the amendment shall be deemed to have been accepted and shall enter into force in accordance with the procedures specified in paragraphs 2(e) and (f) respectively.

4 Any Party that has declined to accept an amendment to the Annex shall be treated as a non-Party only for the purpose of application of that amendment.

5 Any notification under this Article shall be made in writing to the Secretary-General.

6 The Secretary-General shall inform the Parties and Members of the Organization of:

- (a) any amendment that enters into force and the date of its entry into force generally and for each Party; and
- (b) any notification made under this Article.

Article 20 *Denunciation*

1 This Convention may be denounced by any Party at any time after the expiry of two years from the date on which this Convention enters into force for that Party.

2 Denunciation shall be effected by written notification to the Depositary, to take effect one year after receipt or such longer period as may be specified in that notification.

Article 21 *Depositary*

1 This Convention shall be deposited with the Secretary-General, who shall transmit certified copies of this Convention to all States which have signed this Convention or acceded thereto.

2 In addition to the functions specified elsewhere in this Convention, the Secretary-General shall:

- (a) inform all States that have signed this Convention, or acceded thereto, of:
 - (i) each new signature or deposit of an instrument of ratification, acceptance, approval or accession, together with the date thereof;

- (ii) the date of entry into force of this Convention; and
 - (iii) the deposit of any instrument of denunciation from the Convention, together with the date on which it was received and the date on which the denunciation takes effect; and
- (b) as soon as this Convention enters into force, transmit the text thereof to the Secretariat of the United Nations for registration and publication in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations.

Article 22 *Languages*

This Convention is established in a single original in the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish languages, each text being equally authentic.

DONE AT LONDON this thirteenth day of February, two thousand and four.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorised by their respective Governments for that purpose, have signed this Convention.

ANNEX

REGULATIONS FOR THE CONTROL AND MANAGEMENT OF SHIPS' BALLAST WATER AND SEDIMENTS

SECTION A - GENERAL PROVISIONS

Regulation A-1 *Definitions*

For the purposes of this Annex:

- 1 “Anniversary date” means the day and the month of each year corresponding to the date of expiry of the Certificate.
- 2 “Ballast Water Capacity” means the total volumetric capacity of any tanks, spaces or compartments on a ship used for carrying, loading or discharging Ballast Water, including any multi-use tank, space or compartment designed to allow carriage of Ballast Water.
- 3 “Company” means the owner of the ship or any other organization or person such as the manager, or the bareboat charterer, who has assumed the responsibility for operation of the ship from the owner of the ship and who on assuming such responsibility has agreed to take over all the duties and responsibilities imposed by the International Safety Management Code²⁸⁴.
- 4 “Constructed” in respect of a ship means a stage of construction where:
 - .1 the keel is laid; or
 - .2 construction identifiable with the specific ship begins;
 - .3 assembly of the ship has commenced comprising at least 50 tonnes or 1 percent of the estimated mass of all structural material, whichever is less; or
 - .4 the ship undergoes a major conversion.
- 5 “Major conversion” means a conversion of a ship:
 - .1 which changes its ballast water carrying capacity by 15 percent or greater, or
 - .2 which changes the ship type, or

²⁸⁴

Refer to the ISM Code adopted by the Organization by resolution A.741(18), as amended.

- .3 which, in the opinion of the Administration, is projected to prolong its life by ten years or more, or
- .4 which results in modifications to its ballast water system other than component replacement-in-kind. Conversion of a ship to meet the provisions of regulation D-1 shall not be deemed to constitute a major conversion for the purpose of this Annex.

6 “From the nearest land” means from the baseline from which the territorial sea of the territory in question is established in accordance with international law except that, for the purposes of the Convention, “from the nearest land” off the north-eastern coast of Australia shall mean from a line drawn from a point on the coast of Australia in

latitude 11°00′ S, longitude 142°08′ E
 to a point in latitude 10°35′ S, longitude 141°55′ E
 thence to a point latitude 10°00′ S, longitude 142°00′ E
 thence to a point latitude 9°10′ S, longitude 143°52′ E
 thence to a point latitude 9°00′ S, longitude 144°30′ E
 thence to a point latitude 10°41′ S, longitude 145°00′ E
 thence to a point latitude 13°00′ S, longitude 145°00′ E
 thence to a point latitude 15°00′ S, longitude 146°00′ E
 thence to a point latitude 17°30′ S, longitude 147°00′ E
 thence to a point latitude 21°00′ S, longitude 152°55′ E
 thence to a point latitude 24°30′ S, longitude 154°00′ E
 thence to a point on the coast of Australia
 in latitude 24°42′ S, longitude 153°15′ E.

7 “Active Substance” means a substance or organism, including a virus or a fungus, that has a general or specific action on or against Harmful Aquatic Organisms and Pathogens.

Regulation A-2 *General Applicability*

Except where expressly provided otherwise, the discharge of Ballast Water shall only be conducted through Ballast Water Management in accordance with the provisions of this Annex.

Regulation A-3 *Exceptions*

The requirements of regulation B-3, or any measures adopted by a Party pursuant to Article 2.3 and Section C, shall not apply to:

- 1 the uptake or discharge of Ballast Water and Sediments necessary for the purpose of ensuring the safety of a ship in emergency situations or saving life at sea; or
- 2 the accidental discharge or ingress of Ballast Water and Sediments resulting from damage to a ship or its equipment:

- .1 provided that all reasonable precautions have been taken before and after the occurrence of the damage or discovery of the damage or discharge for the purpose of preventing or minimizing the discharge; and
 - .2 unless the owner, Company or officer in charge wilfully or recklessly caused damage; or
- 3 the uptake and discharge of Ballast Water and Sediments when being used for the purpose of avoiding or minimizing pollution incidents from the ship; or
- 4 the uptake and subsequent discharge on the high seas of the same Ballast Water and Sediments; or
- 5 the discharge of Ballast Water and Sediments from a ship at the same location where the whole of that Ballast Water and those Sediments originated and provided that no mixing with unmanaged Ballast Water and Sediments from other areas has occurred. If mixing has occurred, the Ballast Water taken from other areas is subject to Ballast Water Management in accordance with this Annex.

Regulation A-4 *Exemptions*

1 A Party or Parties, in waters under their jurisdiction, may grant exemptions to any requirements to apply regulations B-3 or C-1, in addition to those exemptions contained elsewhere in this Convention, but only when they are:

- .1 granted to a ship or ships on a voyage or voyages between specified ports or locations; or to a ship which operates exclusively between specified ports or locations;
 - .2 effective for a period of no more than five years subject to intermediate review;
 - .3 granted to ships that do not mix Ballast Water or Sediments other than between the ports or locations specified in paragraph 1.1; and
 - .4 granted based on the Guidelines on risk assessment developed by the Organization.

2 Exemptions granted pursuant to paragraph 1 shall not be effective until after communication to the Organization and circulation of relevant information to the Parties.

3 Any exemptions granted under this regulation shall not impair or damage the environment, human health, property or resources of adjacent or other States. Any State

that the Party determines may be adversely affected shall be consulted, with a view to resolving any identified concerns.

4 Any exemptions granted under this regulation shall be recorded in the Ballast Water record book.

Regulation A-5 *Equivalent compliance*

Equivalent compliance with this Annex for pleasure craft used solely for recreation or competition or craft used primarily for search and rescue, less than 50 metres in length overall, and with a maximum Ballast Water capacity of 8 cubic metres, shall be determined by the Administration taking into account Guidelines developed by the Organization.

SECTION B – MANAGEMENT AND CONTROL REQUIREMENTS FOR SHIPS

Regulation B-1 *Ballast Water Management Plan*

Each ship shall have on board and implement a Ballast Water Management plan. Such a plan shall be approved by the Administration taking into account Guidelines developed by the Organization. The Ballast Water Management plan shall be specific to each ship and shall at least:

- 1 detail safety procedures for the ship and the crew associated with Ballast Water Management as required by this Convention;
- 2 provide a detailed description of the actions to be taken to implement the Ballast Water Management requirements and supplemental Ballast Water Management practices as set forth in this Convention;
- 3 detail the procedures for the disposal of Sediments:
 - .1 at sea; and
 - .2 to shore;
- 4 include the procedures for coordinating shipboard Ballast Water Management that involves discharge to the sea with the authorities of the State into whose waters such discharge will take place;
- 5 designate the officer on board in charge of ensuring that the plan is properly implemented;
- 6 contain the reporting requirements for ships provided for under this Convention; and

- 7 be written in the working language of the ship. If the language used is not English, French or Spanish, a translation into one of these languages shall be included.

Regulation B-2 *Ballast Water Record Book*

1 Each ship shall have on board a Ballast Water record book that may be an electronic record system, or that may be integrated into another record book or system and, which shall at least contain the information specified in Appendix II.

2 Ballast Water record book entries shall be maintained on board the ship for a minimum period of two years after the last entry has been made and thereafter in the Company's control for a minimum period of three years.

3 In the event of the discharge of Ballast Water pursuant to regulations A-3, A-4 or B-3.6 or in the event of other accidental or exceptional discharge of Ballast Water not otherwise exempted by this Convention, an entry shall be made in the Ballast Water record book describing the circumstances of, and the reason for, the discharge.

4 The Ballast Water record book shall be kept readily available for inspection at all reasonable times and, in the case of an unmanned ship under tow, may be kept on the towing ship.

5 Each operation concerning Ballast Water shall be fully recorded without delay in the Ballast Water record book. Each entry shall be signed by the officer in charge of the operation concerned and each completed page shall be signed by the master. The entries in the Ballast Water record book shall be in a working language of the ship. If that language is not English, French or Spanish the entries shall contain a translation into one of those languages. When entries in an official national language of the State whose flag the ship is entitled to fly are also used, these shall prevail in case of a dispute or discrepancy.

6 Officers duly authorized by a Party may inspect the Ballast Water record book on board any ship to which this regulation applies while the ship is in its port or offshore terminal, and may make a copy of any entry, and require the master to certify that the copy is a true copy. Any copy so certified shall be admissible in any judicial proceeding as evidence of the facts stated in the entry. The inspection of a Ballast Water record book and the taking of a certified copy shall be performed as expeditiously as possible without causing the ship to be unduly delayed.

Regulation B-3 *Ballast Water Management for Ships*

1 A ship constructed before 2009:

- .1 with a Ballast Water Capacity of between 1500 and 5000 cubic metres, inclusive, shall conduct Ballast Water Management that at least meets the standard described in regulation D-1 or regulation D-2 until 2014, after which time it shall at least meet the standard described in regulation D-2;

- .2 with a Ballast Water Capacity of less than 1500 or greater than 5000 cubic metres shall conduct Ballast Water Management that at least meets the standard described in regulation D-1 or regulation D-2 until 2016, after which time it shall at least meet the standard described in regulation D-2.

2 A ship to which paragraph 1 applies shall comply with paragraph 1 not later than the first intermediate or renewal survey, whichever occurs first, after the anniversary date of delivery of the ship in the year of compliance with the standard applicable to the ship.

3 A ship constructed in or after 2009 with a Ballast Water Capacity of less than 5000 cubic metres shall conduct Ballast Water Management that at least meets the standard described in regulation D-2.

4 A ship constructed in or after 2009, but before 2012, with a Ballast Water Capacity of 5000 cubic metres or more shall conduct Ballast Water Management in accordance with paragraph 1.2.

5 A ship constructed in or after 2012 with a Ballast Water Capacity of 5000 cubic metres or more shall conduct Ballast Water Management that at least meets the standard described in regulation D-2.

6 The requirements of this regulation do not apply to ships that discharge Ballast Water to a reception facility designed taking into account the Guidelines developed by the Organization for such facilities.

7 Other methods of Ballast Water Management may also be accepted as alternatives to the requirements described in paragraphs 1 to 5, provided that such methods ensure at least the same level of protection to the environment, human health, property or resources, and are approved in principle by the Committee.

Regulation B-4 *Ballast Water Exchange*

1 A ship conducting Ballast Water exchange to meet the standard in regulation D-1 shall:

- .1 whenever possible, conduct such Ballast Water exchange at least 200 nautical miles from the nearest land and in water at least 200 metres in depth, taking into account the Guidelines developed by the Organization;
- .2 in cases where the ship is unable to conduct Ballast Water exchange in accordance with paragraph 1.1, such Ballast Water exchange shall be conducted taking into account the Guidelines described in paragraph 1.1 and as far from the nearest land as possible, and in all cases at least 50 nautical miles from the nearest land and in water at least 200 metres in depth.

- 2 In sea areas where the distance from the nearest land or the depth does not meet the parameters described in paragraph 1.1 or 1.2, the port State may designate areas, in consultation with adjacent or other States, as appropriate, where a ship may conduct Ballast Water exchange, taking into account the Guidelines described in paragraph 1.1.
- 3 A ship shall not be required to deviate from its intended voyage, or delay the voyage, in order to comply with any particular requirement of paragraph 1.
- 4 A ship conducting Ballast Water exchange shall not be required to comply with paragraphs 1 or 2, as appropriate, if the master reasonably decides that such exchange would threaten the safety or stability of the ship, its crew, or its passengers because of adverse weather, ship design or stress, equipment failure, or any other extraordinary condition.
- 5 When a ship is required to conduct Ballast Water exchange and does not do so in accordance with this regulation, the reasons shall be entered in the Ballast Water record book.

Regulation B-5 *Sediment Management for Ships*

- 1 All ships shall remove and dispose of Sediments from spaces designated to carry Ballast Water in accordance with the provisions of the ship's Ballast Water Management plan.
- 2 Ships described in regulation B-3.3 to B-3.5 should, without compromising safety or operational efficiency, be designed and constructed with a view to minimize the uptake and undesirable entrapment of Sediments, facilitate removal of Sediments, and provide safe access to allow for Sediment removal and sampling, taking into account guidelines developed by the Organization. Ships described in regulation B-3.1 should, to the extent practicable, comply with this paragraph.

Regulation B-6 *Duties of Officers and Crew*

Officers and crew shall be familiar with their duties in the implementation of Ballast Water Management particular to the ship on which they serve and shall, appropriate to their duties, be familiar with the ship's Ballast Water Management plan.

SECTION C – SPECIAL REQUIREMENTS IN CERTAIN AREAS

Regulation C-1 *Additional Measures*

- 1 If a Party, individually or jointly with other Parties, determines that measures in addition to those in Section B are necessary to prevent, reduce, or eliminate the transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens through ships' Ballast Water and Sediments, such Party or Parties may, consistent with international law, require ships to meet a specified standard or requirement.

2 Prior to establishing standards or requirements under paragraph 1, a Party or Parties should consult with adjacent or other States that may be affected by such standards or requirements.

3 A Party or Parties intending to introduce additional measures in accordance with paragraph 1 shall:

- .1 take into account the Guidelines developed by the Organization.
- .2 communicate their intention to establish additional measure(s) to the Organization at least 6 months, except in emergency or epidemic situations, prior to the projected date of implementation of the measure(s). Such communication shall include:
 - .1 the precise co-ordinates where additional measure(s) is/are applicable;
 - .2 the need and reasoning for the application of the additional measure(s), including, whenever possible, benefits;
 - .3 a description of the additional measure(s); and
 - .4 any arrangements that may be provided to facilitate ships' compliance with the additional measure(s).
- .3 to the extent required by customary international law as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea, as appropriate, obtain the approval of the Organization.

4 A Party or Parties, in introducing such additional measures, shall endeavour to make available all appropriate services, which may include but are not limited to notification to mariners of areas, available and alternative routes or ports, as far as practicable, in order to ease the burden on the ship.

5 Any additional measures adopted by a Party or Parties shall not compromise the safety and security of the ship and in any circumstances not conflict with any other convention with which the ship must comply.

6 A Party or Parties introducing additional measures may waive these measures for a period of time or in specific circumstances as they deem fit.

Regulation C-2 *Warnings Concerning Ballast Water Uptake in Certain Areas and Related Flag State Measures*

1 A Party shall endeavour to notify mariners of areas under their jurisdiction where ships should not uptake Ballast Water due to known conditions. The Party shall include in such notices the precise coordinates of the area or areas, and, where possible, the location of any alternative area or areas for the uptake of Ballast Water. Warnings may be issued for areas:

- .1 known to contain outbreaks, infestations, or populations of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens (e.g., toxic algal blooms) which are likely to be of relevance to Ballast Water uptake or discharge;
- .2 near sewage outfalls; or
- .3 where tidal flushing is poor or times during which a tidal stream is known to be more turbid.

2 In addition to notifying mariners of areas in accordance with the provisions of paragraph 1, a Party shall notify the Organization and any potentially affected coastal States of any areas identified in paragraph 1 and the time period such warning is likely to be in effect. The notice to the Organization and any potentially affected coastal States shall include the precise coordinates of the area or areas, and, where possible, the location of any alternative area or areas for the uptake of Ballast Water. The notice shall include advice to ships needing to uptake Ballast Water in the area, describing arrangements made for alternative supplies. The Party shall also notify mariners, the Organization, and any potentially affected coastal States when a given warning is no longer applicable.

Regulation C-3 *Communication of Information*

The Organization shall make available, through any appropriate means, information communicated to it under regulations C-1 and C-2.

SECTION D - STANDARDS FOR BALLAST WATER MANAGEMENT

Regulation D-1 *Ballast Water Exchange Standard*

1 Ships performing Ballast Water exchange in accordance with this regulation shall do so with an efficiency of at least 95 percent volumetric exchange of Ballast Water.

2 For ships exchanging Ballast Water by the pumping-through method, pumping through three times the volume of each Ballast Water tank shall be considered to meet the standard described in paragraph 1. Pumping through less than three times the volume may be accepted provided the ship can demonstrate that at least 95 percent volumetric exchange is met.

Regulation D-2 *Ballast Water Performance Standard*

1 Ships conducting Ballast Water Management in accordance with this regulation shall discharge less than 10 viable organisms per cubic metre greater than or equal to 50 micrometres in minimum dimension and less than 10 viable organisms per milliliter less than 50 micrometres in minimum dimension and greater than or equal to 10 micrometres in minimum dimension; and discharge of the indicator microbes shall not exceed the specified concentrations described in paragraph 2.

- 2 Indicator microbes, as a human health standard, shall include:
 - .1 Toxicogenic *Vibrio cholerae* (O1 and O139) with less than 1 colony forming unit (cfu) per 100 milliliters or less than 1 cfu per 1 gram (wet weight) zooplankton samples ;
 - .2 *Escherichia coli* less than 250 cfu per 100 milliliters;
 - .3 Intestinal Enterococci less than 100 cfu per 100 milliliters.

Regulation D-3 *Approval requirements for Ballast Water Management systems*

- 1 Except as specified in paragraph 2, Ballast Water Management systems used to comply with this Convention must be approved by the Administration taking into account Guidelines developed by the Organization.
- 2 Ballast Water Management systems which make use of Active Substances or preparations containing one or more Active Substances to comply with this Convention shall be approved by the Organization, based on a procedure developed by the Organization. This procedure shall describe the approval and withdrawal of approval of Active Substances and their proposed manner of application. At withdrawal of approval, the use of the relevant Active Substance or Substances shall be prohibited within 1 year after the date of such withdrawal.
- 3 Ballast Water Management systems used to comply with this Convention must be safe in terms of the ship, its equipment and the crew.

Regulation D-4 *Prototype Ballast Water Treatment Technologies*

- 1 For any ship that, prior to the date that the standard in regulation D-2 would otherwise become effective for it, participates in a programme approved by the Administration to test and evaluate promising Ballast Water treatment technologies, the standard in regulation D-2 shall not apply to that ship until five years from the date on which the ship would otherwise be required to comply with such standard.
- 2 For any ship that, after the date on which the standard in regulation D-2 has become effective for it, participates in a programme approved by the Administration, taking into account Guidelines developed by the Organization, to test and evaluate promising Ballast Water technologies with the potential to result in treatment technologies achieving a standard higher than that in regulation D-2, the standard in regulation D-2 shall cease to apply to that ship for five years from the date of installation of such technology.
- 3 In establishing and carrying out any programme to test and evaluate promising Ballast Water technologies, Parties shall:
 - .1 take into account Guidelines developed by the Organization, and

- .2 allow participation only by the minimum number of ships necessary to effectively test such technologies.

4 Throughout the test and evaluation period, the treatment system must be operated consistently and as designed.

Regulation D-5 *Review of Standards by the Organization*

1 At a meeting of the Committee held no later than three years before the earliest effective date of the standard set forth in regulation D-2, the Committee shall undertake a review which includes a determination of whether appropriate technologies are available to achieve the standard, an assessment of the criteria in paragraph 2, and an assessment of the socio-economic effect(s) specifically in relation to the developmental needs of developing countries, particularly small island developing States. The Committee shall also undertake periodic reviews, as appropriate, to examine the applicable requirements for ships described in regulation B-3.1 as well as any other aspect of Ballast Water Management addressed in this Annex, including any Guidelines developed by the Organization.

2 Such reviews of appropriate technologies shall also take into account:

- .1 safety considerations relating to the ship and the crew;
- .2 environmental acceptability, i.e., not causing more or greater environmental impacts than they solve;
- .3 practicability, i.e., compatibility with ship design and operations;
- .4 cost effectiveness, i.e., economics; and
- .5 biological effectiveness in terms of removing, or otherwise rendering not viable, Harmful Aquatic Organisms and Pathogens in Ballast Water.

3 The Committee may form a group or groups to conduct the review(s) described in paragraph 1. The Committee shall determine the composition, terms of reference and specific issues to be addressed by any such group formed. Such groups may develop and recommend proposals for amendment of this Annex for consideration by the Parties. Only Parties may participate in the formulation of recommendations and amendment decisions taken by the Committee.

4 If, based on the reviews described in this regulation, the Parties decide to adopt amendments to this Annex, such amendments shall be adopted and enter into force in accordance with the procedures contained in Article 19 of this Convention.

SECTION E - SURVEY AND CERTIFICATION REQUIREMENTS FOR BALLAST WATER MANAGEMENT

Regulation E-1 *Surveys*

1 Ships of 400 gross tonnage and above to which this Convention applies, excluding floating platforms, FSUs and FPSOs, shall be subject to surveys specified below:

- .1 An initial survey before the ship is put in service or before the Certificate required under regulation E-2 or E-3 is issued for the first time. This survey shall verify that the Ballast Water Management plan required by regulation B-1 and any associated structure, equipment, systems, fitting, arrangements and material or processes comply fully with the requirements of this Convention.
- .2 A renewal survey at intervals specified by the Administration, but not exceeding five years, except where regulation E-5.2, E-5.5, E-5.6, or E-5.7 is applicable. This survey shall verify that the Ballast Water Management plan required by regulation B-1 and any associated structure, equipment, systems, fitting, arrangements and material or processes comply fully with the applicable requirements of this Convention.
- .3 An intermediate survey within three months before or after the second Anniversary date or within three months before or after the third Anniversary date of the Certificate, which shall take the place of one of the annual surveys specified in paragraph 1.4. The intermediate surveys shall ensure that the equipment, associated systems and processes for Ballast Water Management fully comply with the applicable requirements of this Annex and are in good working order. Such intermediate surveys shall be endorsed on the Certificate issued under regulation E-2 or E-3.
- .4 An annual survey within three months before or after each Anniversary date, including a general inspection of the structure, any equipment, systems, fittings, arrangements and material or processes associated with the Ballast Water Management plan required by regulation B-1 to ensure that they have been maintained in accordance with paragraph 9 and remain satisfactory for the service for which the ship is intended. Such annual surveys shall be endorsed on the Certificate issued under regulation E-2 or E-3.
- .5 An additional survey either general or partial, according to the circumstances, shall be made after a change, replacement, or significant repair of the structure, equipment, systems, fittings, arrangements and material necessary to achieve full compliance with this Convention. The survey shall be such as to ensure that any such change, replacement, or significant repair has been effectively made, so that the ship complies with the requirements of this Convention. Such surveys shall be endorsed on the Certificate issued under regulation E-2 or E-3.

2 The Administration shall establish appropriate measures for ships that are not subject to the provisions of paragraph 1 in order to ensure that the applicable provisions of this Convention are complied with.

3 Surveys of ships for the purpose of enforcement of the provisions of this Convention shall be carried out by officers of the Administration. The Administration may, however, entrust the surveys either to surveyors nominated for the purpose or to organizations recognized by it.

4 An Administration nominating surveyors or recognizing organizations to conduct surveys, as described in paragraph 3 shall, as a minimum, empower such nominated surveyors or recognized organizations²⁸⁵ to:

- .1 require a ship that they survey to comply with the provisions of this Convention; and
- .2 carry out surveys and inspections if requested by the appropriate authorities of a port State that is a Party.

5 The Administration shall notify the Organization of the specific responsibilities and conditions of the authority delegated to the nominated surveyors or recognized organizations, for circulation to Parties for the information of their officers.

6 When the Administration, a nominated surveyor, or a recognized organization determines that the ship's Ballast Water Management does not conform to the particulars of the Certificate required under regulation E-2 or E-3 or is such that the ship is not fit to proceed to sea without presenting a threat of harm to the environment, human health, property or resources such surveyor or organization shall immediately ensure that corrective action is taken to bring the ship into compliance. A surveyor or organization shall be notified immediately, and it shall ensure that the Certificate is not issued or is withdrawn as appropriate. If the ship is in the port of another Party, the appropriate authorities of the port State shall be notified immediately. When an officer of the Administration, a nominated surveyor, or a recognized organization has notified the appropriate authorities of the port State, the Government of the port State concerned shall give such officer, surveyor or organization any necessary assistance to carry out their obligations under this regulation, including any action described in Article 9.

7 Whenever an accident occurs to a ship or a defect is discovered which substantially affects the ability of the ship to conduct Ballast Water Management in accordance with this Convention, the owner, operator or other person in charge of the ship shall report at the earliest opportunity to the Administration, the recognized organization or the nominated surveyor responsible for issuing the relevant Certificate,

²⁸⁵ Refer to the guidelines adopted by the Organization by resolution A.739(18), as may be amended by the Organization, and the specifications adopted by the Organization by resolution A.789(19), as may be amended by the Organization.

who shall cause investigations to be initiated to determine whether a survey as required by paragraph 1 is necessary. If the ship is in a port of another Party, the owner, operator or other person in charge shall also report immediately to the appropriate authorities of the port State and the nominated surveyor or recognized organization shall ascertain that such report has been made.

8 In every case, the Administration concerned shall fully guarantee the completeness and efficiency of the survey and shall undertake to ensure the necessary arrangements to satisfy this obligation.

9 The condition of the ship and its equipment, systems and processes shall be maintained to conform with the provisions of this Convention to ensure that the ship in all respects will remain fit to proceed to sea without presenting a threat of harm to the environment, human health, property or resources.

10 After any survey of the ship under paragraph 1 has been completed, no change shall be made in the structure, any equipment, fittings, arrangements or material associated with the Ballast Water Management plan required by regulation B-1 and covered by the survey without the sanction of the Administration, except the direct replacement of such equipment or fittings.

Regulation E-2 *Issuance or Endorsement of a Certificate*

1 The Administration shall ensure that a ship to which regulation E-1 applies is issued a Certificate after successful completion of a survey conducted in accordance with regulation E-1. A Certificate issued under the authority of a Party shall be accepted by the other Parties and regarded for all purposes covered by this Convention as having the same validity as a Certificate issued by them.

2 Certificates shall be issued or endorsed either by the Administration or by any person or organization duly authorized by it. In every case, the Administration assumes full responsibility for the Certificate.

Regulation E-3 *Issuance or Endorsement of a Certificate by Another Party*

1 At the request of the Administration, another Party may cause a ship to be surveyed and, if satisfied that the provisions of this Convention are complied with, shall issue or authorize the issuance of a Certificate to the ship, and where appropriate, endorse or authorize the endorsement of that Certificate on the ship, in accordance with this Annex.

2 A copy of the Certificate and a copy of the survey report shall be transmitted as soon as possible to the requesting Administration.

3 A Certificate so issued shall contain a statement to the effect that it has been issued at the request of the Administration and it shall have the same force and receive the same recognition as a Certificate issued by the Administration.

4 No Certificate shall be issued to a ship entitled to fly the flag of a State which is not a Party.

Regulation E-4 *Form of the Certificate*

The Certificate shall be drawn up in the official language of the issuing Party, in the form set forth in Appendix I. If the language used is neither English, French nor Spanish, the text shall include a translation into one of these languages.

Regulation E-5 *Duration and Validity of the Certificate*

1 A Certificate shall be issued for a period specified by the Administration that shall not exceed five years.

2 For renewal surveys:

- .1 Notwithstanding the requirements of paragraph 1, when the renewal survey is completed within three months before the expiry date of the existing Certificate, the new Certificate shall be valid from the date of completion of the renewal survey to a date not exceeding five years from the date of expiry of the existing Certificate.
- .2 When the renewal survey is completed after the expiry date of the existing Certificate, the new Certificate shall be valid from the date of completion of the renewal survey to a date not exceeding five years from the date of expiry of the existing Certificate.
- .3 When the renewal survey is completed more than three months before the expiry date of the existing Certificate, the new Certificate shall be valid from the date of completion of the renewal survey to a date not exceeding five years from the date of completion of the renewal survey.

3 If a Certificate is issued for a period of less than five years, the Administration may extend the validity of the Certificate beyond the expiry date to the maximum period specified in paragraph 1, provided that the surveys referred to in regulation E-1.1.3 applicable when a Certificate is issued for a period of five years are carried out as appropriate.

4 If a renewal survey has been completed and a new Certificate cannot be issued or placed on board the ship before the expiry date of the existing Certificate, the person or organization authorized by the Administration may endorse the existing Certificate and such a Certificate shall be accepted as valid for a further period which shall not exceed five months from the expiry date.

5 If a ship at the time when the Certificate expires is not in a port in which it is to be surveyed, the Administration may extend the period of validity of the Certificate but this extension shall be granted only for the purpose of allowing the ship to complete its voyage to the port in which it is to be surveyed, and then only in cases where it appears proper and reasonable to do so. No Certificate shall be extended for a period longer

than three months, and a ship to which such extension is granted shall not, on its arrival in the port in which it is to be surveyed, be entitled by virtue of such extension to leave that port without having a new Certificate. When the renewal survey is completed, the new Certificate shall be valid to a date not exceeding five years from the date of expiry of the existing Certificate before the extension was granted.

6 A Certificate issued to a ship engaged on short voyages which has not been extended under the foregoing provisions of this regulation may be extended by the Administration for a period of grace of up to one month from the date of expiry stated on it. When the renewal survey is completed, the new Certificate shall be valid to a date not exceeding five years from the date of expiry of the existing Certificate before the extension was granted.

7 In special circumstances, as determined by the Administration, a new Certificate need not be dated from the date of expiry of the existing Certificate as required by paragraph 2.2, 5 or 6 of this regulation. In these special circumstances, the new Certificate shall be valid to a date not exceeding five years from the date of completion of the renewal survey.

8 If an annual survey is completed before the period specified in regulation E-1, then:

- .1 the Anniversary date shown on the Certificate shall be amended by endorsement to a date which shall not be more than three months later than the date on which the survey was completed;
- .2 the subsequent annual or intermediate survey required by regulation E-1 shall be completed at the intervals prescribed by that regulation using the new Anniversary date;
- .3 the expiry date may remain unchanged provided one or more annual surveys, as appropriate, are carried out so that the maximum intervals between the surveys prescribed by regulation E-1 are not exceeded.

9 A Certificate issued under regulation E-2 or E-3 shall cease to be valid in any of the following cases:

- .1 if the structure, equipment, systems, fittings, arrangements and material necessary to comply fully with this Convention is changed, replaced or significantly repaired and the Certificate is not endorsed in accordance with this Annex;
- .2 upon transfer of the ship to the flag of another State. A new Certificate shall only be issued when the Party issuing the new Certificate is fully satisfied that the ship is in compliance with the requirements of regulation E-1. In the case of a transfer between Parties, if requested within three months after the transfer has taken place, the Party whose flag the ship was formerly entitled to fly shall, as soon as possible, transmit to the Administration copies of the Certificates carried by the

ship before the transfer and, if available, copies of the relevant survey reports;

- .3 if the relevant surveys are not completed within the periods specified under regulation E-1.1; or
- .4 if the Certificate is not endorsed in accordance with regulation E-1.1.